

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
Departamento de Historia Contemporánea



**EL DESPLIEGUE DE LA POTENCIA AMERICANA:
LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y
LOS ESTADOS UNIDOS (1898-1930)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Antonio Montero Jiménez

Bajo la dirección del doctor:
Antonio Niño Rodríguez

Madrid, 2006

- **ISBN: 978-84-669-2998-1**

José Antonio MONTERO JIMÉNEZ

**EL DESPLIEGUE DE LA POTENCIA AMERICANA:
LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y LOS ESTADOS
UNIDOS (1898-1930)**

Tesis Doctoral

Dirigida por: Antonio NIÑO RODRÍGUEZ

**Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Historia Contemporánea
Madrid, 2006**

ÍNDICE

ABREVIATURAS	IX
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Delimitación del objeto de estudio.....	3
1.2. El estado de la cuestión.....	4
1.3. Fuentes documentales.....	20
2. UN ENSAYO DE MODELO INTERPRETATIVO	23
2.1. Las relaciones internacionales y el Estado.....	23
2.2. Microrrelaciones internacionales. Los actores.....	28
2.3. Macrorrelaciones Internacionales. El sistema internacional.....	36
2.4. Un ensayo de modelo interpretativo para el caso de las relaciones hispano- norteamericanas.....	47
2.4.1. Los Estados Unidos como gran potencia.....	47
2.4.2. España como potencia media.....	50
2.4.3. Un breve repaso histórico de las relaciones entre una gran potencia y una potencia media. España y los Estados Unidos entre 1898 y 1936.....	54
2.5. La Historia como base de la teoría de las Relaciones Internacionales.....	61
3. ENTRE EL RENCOR, EL OLVIDO Y LAS BUENAS INTENCIONES. UNA RELACIÓN EN TRANSICIÓN (1898-1914)	67
3.1. Los Estados Unidos, nación viva.....	67
3.2. España, país moribundo.....	73
3.3. Imágenes mutuas ambivalentes.....	79
3.4. Las relaciones bilaterales. Viejos y nuevos sentimientos.....	87
3.4.1. Los viejos rencores. Cagayán de Joló, Sibutú y la cuestión de las reclamaciones.....	89

3.4.2. Buenas intenciones. Prisioneros, Tratado de Amistad y Convención de Arbitraje	93
3.4.3. Hacia una nueva era. Las relaciones comerciales en un período de transición.....	97
3.4.4. Hacia una reconstrucción de la relación bilateral. Visión general del período.....	102

4. LA CONFIRMACIÓN DE LA GRAN POTENCIA Y EL ESTANCAMIENTO DE LA POTENCIA MEDIA. LOS ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA ANTE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL (1913-1919) 107

4.1. ¿La gran esperanza o el gran engaño? El wilsonianismo y las bases de la política exterior de los Estados Unidos	107
4.1.1. El ideario de Wilson entre sus contemporáneos.....	107
4.1.2. Caída y resurgimiento del Wilsonianismo. El período de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial	115
4.1.3. Después de la Segunda Guerra Mundial. El wilsonianismo se enfrenta al realismo y a la escuela de las puertas abiertas	119
4.1.4. Una reflexión sobre la política norteamericana durante la Gran Guerra	124
4.2. El prestigio se enfrenta a las circunstancias. España y la Primera Guerra Mundial	127
4.3. De país excepcional a Estado neutral sometido a vigilancia. Imágenes de España en el Departamento de Estado	141
4.4. ¿Idealistas o pragmáticos? La imagen de los Estados Unidos en la diplomacia española	154
4.5. Consideraciones finales	167

5. OPORTUNIDADES DE NEGOCIO CONTRA NECESIDADES APREMIANTES. EL PERÍODO DE NEUTRALIDAD NORTEAMERICANA (1914-FEBRERO DE 1917) 169

5.1. El inicio de la guerra y la entrevista entre Alfonso XIII y Joseph Willard.....	169
5.2. España y los Estados Unidos ante las presiones de los beligerantes (1914-1917). Firmeza frente a debilidad	172
5.2.1. España y los Estados Unidos ante las presiones aliadas. La duda española frente a la firmeza norteamericana.....	174
5.2.2. España, los Estados Unidos y la guerra submarina alemana. América se acerca a la contienda	183

5.3. Las relaciones comerciales y financieras. De socios distantes a colaboradores interesados.....	190
5.3.1. El impuesto al transporte del carbón y la rebaja arancelaria	195
5.3.2. La creación de la Cámara de Comercio Americana en España	202
5.3.3. Los problemas de financiación del comercio bilateral.....	207
5.3.3. Esfuerzos españoles: la misión comercial del Ministerio de Fomento y el nombramiento de un Agente Comercial en los Estados Unidos.....	216
5.3.4. Los resultados de la evolución comercial. Las cifras	222
5.4. El escenario de fondo: la amistad matizada.....	230
5.4.1. Los tratados de Bryan: del desinterés al apresuramiento.....	232
5.4.2. Revivir el noventa y ocho en Centroamérica. España y los actos de apertura del Canal de Panamá.....	237
5.4.3. La paz como medio para la competencia. Las iniciativas de mediación de España y los Estados Unidos.....	240
5.5. Consideraciones finales. Una relación eminentemente económico-comercial.....	254

6. LA IMPOTENCIA DE UN NEUTRAL. ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS ENTRE FEBRERO DE 1917 Y NOVIEMBRE DE 1918.....259

6.1. La entrada de los Estados Unidos en la guerra	259
6.2. Apretar hasta casi ahogar. Los Estados Unidos, España y la campaña submarina alemana	264
6.2.1. La posición inicial de los Estados Unidos	266
6.2.2. La adopción de una línea de actuación más dura	271
6.2.3. Los Estados Unidos siguen la estela de los aliados. La crisis hispano-alemana de agosto-octubre de 1918.....	279
6.3. Apretar hasta casi ahogar (2). Los Estados Unidos, España y el problema del aprovisionamiento.....	292
6.3.1. Los inicios de una nueva política comercial	294
6.3.2. La cuestión de las compras. Hacia el convenio de marzo de 1917	314
6.3.3. Del convenio de marzo al acuerdo financiero de agosto	330
6.3.4. De los acuerdos de agosto al final de la guerra.....	353
6.3.5. La constatación de la debilidad española. Las cifras de comercio	358
6.4. El maquillaje de la fuerza. La propaganda en las relaciones hispano-norteamericanas.....	365
6.4.1. El germen de una americanización oficial. El Comité de Información Pública en España.....	367
6.4.2. Susurros en la multitud. Los esfuerzos de los gobiernos españoles por mejorar su imagen en los Estados Unidos	385

6.5. Consideraciones finales. Una relacion en términos de poder.....	393
7. AISLACIONISMO, DIPLOMACIA DEL DÓLAR Y NACIONALISMO. ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS ANTE EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS	399
7.1. Las interpretaciones de la política exterior republicana. El mito del aislacionismo.....	401
7.1.1. La política exterior republicana y la contestación de los demócratas.....	402
7.1.2. El aislacionismo tras la crisis de 1929.....	408
7.1.3. Después de la Segunda Guerra Mundial. De la crítica realista del aislacionismo a su negación por la Escuela de las Puertas Abiertas.....	411
7.1.4. Una reflexión sobre la política exterior republicana	414
7.2. Objetivos clásicos y política nacionalista. La acción exterior de España en los años veinte.....	417
7.3. ¿Es la democracia para los españoles? La visión norteamericana de España a lo largo de los años veinte	426
7.3.1. Imágenes de España en los medios de prensa y las revistas especializadas	428
7.3.2. Las visiones de España en el servicio diplomático estadounidense	434
7.4. La diplomacia española ante la americanización y la Diplomacia del Dólar	447
7.4.1. Imágenes de los Estados Unidos en la prensa española	447
7.4.2. Los Estados Unidos en los informes diplomáticos españoles	452
7.5. Consideraciones finales	468
8. EL RESURGIMIENTO DE LA POTENCIA MEDIA. LAS RELACIONES HISPANO-NORTEAMERICANAS EN LA DÉCADA DE 1920	471
8.1. Introducción. La entrevista entre Woodrow Wilson y el Conde de Romanones	471
8.2. De Versalles a la cuestión marroquí. Los Estados Unidos frente a las evoluciones de la política exterior española.....	486
8.2.1. La participación de los neutrales en la Conferencia de Versalles	486
8.2.2. España, los Estados Unidos y el nacimiento de la Sociedad de Naciones	495
8.2.3. Los Estados Unidos y los barcos de las Potencias Centrales fondeados en puertos españoles	503
8.2.4. Las reivindicaciones sobre Tánger y la defensa de los principios de Puerta Abierta en Marruecos. España y los Estados Unidos frente al problema norteafricano....	512
8.3. Choque de nacionalismos. Las relaciones económicas hispano-norteamericanas durante los años veinte	536

8.3.1. En busca del acuerdo. Las relaciones comerciales hispano-norteamericanas entre 1919 y 1929.....	550
8.3.2. España como destino de las inversiones estadounidenses.....	596
8.4. Entre el pacifismo y el hispanoamericanismo. Las relaciones hispano-norteamericanas en el plano del prestigio	662
8.4.1. La participación de los Estados Unidos en la Exposición Iberoamericana de Sevilla	664
8.4.2. España ante el programa pacifista de Kellogg.....	670
8.5. El colofón de una época. La entrevista entre Yanguas y Hoover	683
9. CONCLUSIONES	687
9.1. Consideraciones generales.....	687
9.2. La relación hispano-norteamericana desde una perspectiva teórica.....	689
9.2.1. Los Estados Unidos como gran potencia.....	689
9.2.2. España como potencia media	692
9.2.3. Los aspectos sistémicos de la relación hispano-norteamericana.....	695
9.3. Caracteres de la política exterior estadounidense hacia Europa y España.....	707
9. CONCLUSIONS (ENGLISH VERSION).....	713
9.1. Overall considerations.....	713
9.2. Spanish-American relations from a theoretical perspective	715
9.2.1. The United States as a great power.....	715
9.2.2. Spain as a middle power	718
9.2.2. Systemic aspects of U.S.-Spain relations	720
9.3. Characteristics of American foreign policy towards Spain and Europe	730
APÉNDICE I	737
APÉNDICE II	739
APÉNDICE III	741
APÉNDICE IV	745

APÉNDICE V	747
APÉNDICE VI	751
APÉNDICE VII	753
APÉNDICE VIII	759
APÉNDICE IX	771
APÉNDICE X	779
APÉNDICE XI	795
APÉNDICE XII	803
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	807

ÍNDICE DE TABLAS

CUADRO I. Balanza comercial española, 1913-1917.....	218
CUADRO II. Principales países con los que comerció España entre 1913 y 1917.....	221
CUADRO III. Principales valores en la importación española desde Estados Unidos entre 1913 y 1917.....	222
CUADRO IV. Principales valores en la exportación española a Estados Unidos entre 1913 y 1917.....	223
CUADRO V. Cuota de participación de entidades estadounidenses en el préstamo concedido por el consorcio financiero español encabezado por los bancos Urquijo y de Barcelona.....	342
CUADRO VI. Comercio exterior de España por grupos de mercancías, 1913-1918.....	349
CUADRO VII. Principales productos del comercio hispano-estadounidense (1916-1917).....	352
CUADRO VIII. Comercio exterior de España entre 1913 y 1919.....	351
CUADRO IX. Comercio exterior de España entre 1919 y 1930.....	570
CUADRO X. Comercio de España con los Estados Unidos, 1924-1929.....	571
CUADRO XI. Comercio de España con los Estados Unidos por grupos (1924-1929).....	575

ABREVIATURAS

- AD-MAE: *Archives Diplomatiques Françaises-Ministère des Affaires Étrangères.*
- AED: Archivo de Eduardo Dato.
- AEF: *American Expeditionary Force.*
- AGA: Archivo General de la Administración.
- AGP: Archivo General del Palacio Real.
- AHN: Archivo Histórico Nacional.
- AIT: *American International Corporation.*
- AM: Archivo de Antonio Maura.
- AMAE – H: Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Archivo histórico.
- AMAE – R: Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Archivo renovado.
- AR: Archivo del Conde de Romanones.
- CAMPSA: Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S.A.
- CPI: *Committee on Public Information.*
- CTNE: Compañía Telefónica Nacional de España.
- Desp.: Despacho.
- DWEA: *Division of Western European Affairs.*
- Exp.: Expediente.
- FMC: *Ford Motor Company.*
- FMCE: *Ford Motor Company, S.A. Española.*
- FRUS: *Papers Relating to Foreign Relations of the United States.*
- IBC: *International Banking Corporation.*
- IBN: Industrias Babel y Nervión.
- ITT: *International Telephone & Telegraph Company.*
- LOC: Library of Congress.
- MBA: *Mercantile Bank of the Americas.*
- NARA: *National Archives and Records Administration.*
- NCB: *National City Bank.*
- NMF: Nación más favorecida.

- RG: Record Group.
- SECF: Sociedad Española de Compras y Fletamentos.
- SOC: *Standard Oil Company of New Jersey.*
- Suppl.: *Supplement.*
- VOC: *Vacuum Oil Company.*
- WTB: *War Trade Board.*

1. INTRODUCCIÓN

Los estudios de Relaciones Internacionales han sufrido muchísimos cambios desde que, tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, aumentó el interés por explicar los fenómenos que regulaban los contactos entre comunidades. Las primeras formulaciones teóricas, que prestaban una atención especial a los Estados en tanto que actores, y a las interacciones de tipo político y militar, acabaron suscitando la reacción de posteriores generaciones de estudiosos, deseosos de encontrar explicaciones más acordes con el mundo globalizado e interdependiente en que vivían. Esta evolución terminó por abrir una brecha entre dos grupos de analistas de la realidad internacional, que no hizo sino ampliarse tras la posterior identificación de cada uno de ellos con ideologías políticas contrapuestas. La división sigue haciéndose patente hoy día, en multitud de lugares y circunstancias, y continúa centrando los debates de política exterior en el seno de las democracias occidentales. En los Estados Unidos, sin ir más lejos, son comunes desde mucho tiempo atrás las disputas entre el sector los *halcones*, heredero de la escuela realista clásica, y generalmente identificado con posturas conservadoras; y el de las *palomas*, cuyos integrantes tienden a efectuar análisis desde perspectivas más globalistas –transnacionalismo, interdependencia, etc.–, y sólo se asoman a los despachos del Departamento de Estado como asesores de alguna de las administraciones demócratas.

En el campo de la Historia, las Relaciones Internacionales no se han visto tampoco libres de disputa, y aunque ésta ha discurrido por cauces algo distintos, tiene muchos elementos en común con el escenario que acabamos de dibujar. Los historiadores que comenzaron tratando asuntos de política internacional lo hicieron también desde una perspectiva muy clásica, centrada en el análisis de la actividad de los estadistas, e interesada exclusivamente por los contactos de tipo diplomático. La semejanza de estas posiciones con las formas de la denostada Historia Política de corte positivista hizo que una gran mayoría de los historiadores, comprometidos con la renovación y los nuevos enfoques que cada día aparecían en su disciplina, se alejasen del ámbito de las relaciones internacionales. Los que se acercaban a su estudio lo hacían exclusivamente desde las perspectivas novedosas que iban acuñando sucesivas generaciones de teóricos provenientes de los ámbitos de Sociología y la Ciencia Política.

En este panorama, cualquier trabajo que pretenda esclarecer las relaciones entre dos Estados debe tratar de superar las dicotomías existentes. Para ello ha de adoptar un enfoque que, sin perder de vista las aportaciones provenientes de los trabajos más clásicos, sea consciente a su vez de la necesidad de tener en cuenta los aportes actuales. No se trata tanto de abandonar la Historia Diplomática como de darle una nueva dimensión, ampliando su alcance y situándola como una más de las múltiples perspectivas de las Relaciones Internacionales, tan necesaria como cualquier otra a la hora de lograr el entendimiento global que se persigue hoy día. Todas estas reflexiones resultan válidas a la hora de introducirse en el asunto que centra la presente tesis: las relaciones diplomáticas hispano-norteamericanas entre 1898 y 1930. Enunciado así, el tema levantará de partida las dudas de algunos -suspicious- ante la referencia directa a los contactos diplomáticos- y el escepticismo de otros -poco convencidos de la relevancia del tema.

En efecto, visto desde la óptica tradicional, teniendo en cuenta exclusivamente a los agentes gubernamentales y los contactos de tipo político, estratégico o militar, la materia no parece dar mucho de sí. Es una opinión extendida, a pesar de la escasez de los trabajos que la sustentan, que las relaciones entre España y los Estados Unidos fueron poco intensas a partir de la conclusión de los acuerdos de paz que pusieron fin a la Guerra de 1898, y no se reanimaron hasta el inicio de las negociaciones que culminaron con la firma de los Pactos de 1953. Desde luego, teniendo en cuenta lo que fueron las políticas exteriores de los dos países a lo largo de esas poco más de cinco décadas, no se entrevén *a priori* lugares para las interacciones mutuas. Sin embargo, no ocurre lo mismo si alteramos la perspectiva de observación. Otorgando a la Historia Diplomática unos márgenes más amplios de los habituales en las investigaciones clásicas; introduciendo nuevas variables que vayan más allá de lo exclusivamente político; y utilizando este enfoque para iluminar no sólo las actuaciones exteriores de los

dos países, sino también otros problemas que afectan tanto a la sociedad internacional como a las condiciones internas de los implicados, puede mitigarse el escepticismo ante la viabilidad de un estudio como el que aquí se propone.

Justificar la relevancia del tema investigado y enunciar el punto de vista que se pretende dar a su tratamiento serán precisamente los objetivos de la presente introducción. En primer lugar, tras una breve definición de la cuestión de partida, efectuaremos un breve repaso del tratamiento que se ha dado a los más diversos aspectos de los contactos hispano-norteamericanos entre 1898 y 1930. Así podremos encuadrar la presente tesis dentro de una visión global de esas relaciones, y clarificaremos las necesidades explicativas que tenemos la intención de cubrir. Seguirá luego una breve exposición de las fuentes de información utilizadas, su adecuación y sus posibilidades para la realización de este trabajo. Sólo entonces estaremos en condiciones de emprender la labor que hemos reservado para el siguiente capítulo: el diseño de un marco teórico e interpretativo. Esto nos ayudará, por una parte, a definir el rumbo que seguirá la exposición posterior. Por otra, resaltaré las posibles aplicaciones de nuestro objeto de trabajo a la hora de clarificar alguna de las cuestiones pendientes que todavía existen dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales

1.1. Delimitación del objeto de estudio

Es poco lo que el título de la presente tesis puede aclarar acerca de su contenido. La expresión “relaciones hispano-norteamericanas” alude a un campo excesivamente amplio, cuyas infinitas ramificaciones son imposibles de abordar en un estudio singular. Resulta inevitable establecer una primera acotación a partir de uno de los dos criterios siguientes: el tipo de contactos –políticos, económicos, culturales, etc.- o el actor –Estados, empresas multinacionales, organizaciones intergubernamentales, agentes culturales, ...- a considerar. En este caso se ha optado por aplicar una limitación del segundo tipo, y dirigir las pesquisas hacia los Estados. Se dedicará un espacio, dentro de la explicación del marco teórico, a clarificar nuestra concepción de la organización estatal. Basta adelantar aquí que no se va a considerar al Estado como una entidad estática e impermeable. Antes bien, se le concebirá como canalizador de una serie de presiones y esfuerzos que son fruto del trabajo de otros agentes –grupos de presión, fuerzas económicas, etc.-, que ocuparán también un espacio destacado en el presente estudio.

El segundo criterio usado para acotar nuestro tema de investigación viene definido por la variable propia de la ciencia histórica: la cronología. Las dos fechas límite - 1898 y 1930-, son suficientemente expresivas por sí mismas, y revisten una relevancia singular a la hora de considerar las relaciones España-Estados Unidos. La finalización

de la guerra de 1898 abrió una nueva etapa en los contactos hispano-norteamericanos, caracterizada por una creciente dependencia española con respecto a Norteamérica que se intensificó a partir de 1914, y se prolongó hasta la caída de la Monarquía en abril de 1931. El cambio de régimen político que tuvo lugar entonces en España resulta inseparable del contexto de la Guerra Civil. Esto introduce en el marco de las relaciones bilaterales nuevas variables que nos han incitado a hacer un corte a comienzos de la década de los treinta, dejando el devenir posterior de los acontecimientos para ulteriores investigaciones.

1.2. El estado de la cuestión

Apenas existe ningún estudio en profundidad dedicado al tratamiento de las relaciones hispano-norteamericanas para los años que median entre la Guerra de 1898¹ y la proclamación de la Segunda República española. Se trata de una situación que contrasta profundamente con la profusión de las monografías que han ido apareciendo acerca de lo que la historiografía española ha caracterizado como el *Desastre* y la norteamericana como la *Splendid Little War* —expresión acuñada por el entonces Embajador de Estados Unidos en Gran Bretaña, y luego Secretario de Estado, John Hay, en una carta escrita a Theodore Roosevelt—. Con todo, se han escrito algunos trabajos

¹ Son múltiples los trabajos que, tanto en España como en los Estados Unidos, se han dedicado a analizar el conflicto finisecular. En el primero de esos países, la celebración del primer centenario del *Desastre* ha dado lugar a una importante literatura. La vertiente puramente diplomática del conflicto ha sido revisada por COMPANYYS MONCLÚS, Julián: *España en 1898: Entre la diplomacia y la guerra*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1998; ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.^o Dolores: “Las relaciones entre España y Estados Unidos en el umbral de un nuevo siglo”, en DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, M.^a Dolores (Eds.): *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005, pp. 19-56; y TORRE DEL RÍO, Rosario de la: “La diplomacia del conflicto”, en VV.AA.: *Imágenes y ensayos del noventa y ocho*, Valencia, Fundación Cañada Blanch, 1998, pp. 41-74. Las repercusiones del noventa y ocho en la prensa y la opinión de diversos países en ROBLES MUÑOZ, Cristóbal: *1898: Diplomacia y opinión*, Madrid, CSIC, 1991; OJEDA EISELEY, Jaime de: *El 98 en el congreso y en la prensa de los Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999; y HILTON, Sylvia L. e ICKRINGILL, Steve J.S. (eds.): *European perceptions of the Spanish-American War of 1898*, Bern/New York, 1999; y HILTON, Sylvia L.: “The Spanish-American War of 1898: Queries into the relationship between the press, public opinion and politics”, *REDEN. Revista Española de Estudios Norteamericanos*, Vol. V, n.º 7 (1994), pp. 71-87. Una síntesis de las interpretaciones más actuales del fenómeno noventayochista en ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.^a Dolores: “El 98 desde una perspectiva normalizadora. Reflexión historiográfica de un centenario”, *Hispania*, Vol. LXI-2, n.º 208 (2001), pp. 707-736; y “Balance del 98. Un punto de inflexión en la modernización de España o la desdramatización de una derrota”, *Historia y Política. Ideas, Procesos y Movimientos Sociales*, n.º 3 (2000), pp. 175-206. Del lado norteamericano, podrían citarse como frutos del centenario, entre otros, los libros de MORGAN, H. Wayne: *1898-1998, echoes and lessons from the Spanish-American War*, Greenville (NC), East Carolina University, 1998; y de MUSICANT, Ivan: *Empire by default: The Spanish-American War and the dawn of the American Century*, New York, Henry Holt, 1998.

que permiten alcanzar una cierta comprensión del período que aquí nos interesa, y que nos disponemos a analizar en las páginas siguientes. A partir de su contenido trataremos de deducir la relevancia y las posibilidades del trabajo que hemos desarrollado.

Sólo han llegado a nuestro conocimiento dos libros cuyo contenido abarque la totalidad del lapso temporal entre 1898 y 1930: los de James W. Cortada y Rodrigo Botero. James Cortada viene siendo considerado desde hace bastante tiempo como uno de los mayores expertos norteamericanos en las relaciones de su país con España. Este ejecutivo de la IBM, a la par que historiador, es conocido fundamentalmente por sus obras acerca de la evolución y la influencia de las nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, debido al hecho de haber vivido en España durante el tiempo en el que su padre ejerció labores diplomáticas en el Consulado de los Estados Unidos en Barcelona, desarrolló un interés especial por la política exterior española. Así, es autor de una importante bibliografía sobre las relaciones internacionales de España², y a finales de la década de 1970, coincidiendo con el segundo centenario de la independencia norteamericana, publicó una breve monografía en la que trataba de resumir los doscientos años de relaciones entre España y los Estados Unidos: *Dos Naciones a Través del Tiempo*³. El mérito principal de este trabajo, realizado fundamentalmente a partir de fuentes secundarias, reside en servir de guía para conocer los temas principales que centraron las diferentes etapas de los contactos hispano-estadounidenses. Dos son los capítulos dedicados a los años 1898 a 1930. El primero de ellos lleva por título “Diplomacia en el nuevo siglo”, y llega hasta el fin de la Primera Guerra Mundial. En él se caracteriza el período como positivo, ya que a juicio del autor los rencores dejados por el reciente enfrentamiento se subsanaron de manera bastante rápida, una vez quedaron resueltos los diferentes problemas derivados del Tratado de Paz de París. Asimismo, Cortada caracteriza la relación como de bajo nivel

² CORTADA, James W. (Comp.): *A Diplomatic Guide to Spanish Diplomatic History, 1460-1977*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1977. Los trabajos de Cortada relativos a las relaciones hispano-norteamericanas son variados y abundantes. Destacan: “Charles J. Helm, Cuba and the Confederacy”, *The Journal of the Southern Confederacy*, n.º 2 (1972), pp. 12-32; *Conflict Diplomacy: United States-Spanish Relations, 1855-1868*, Doctoral Dissertation, Florida State University, 1973; “Economic and Political Relations of the United States with Puerto Rico, 1855-1868”, *Inter-American Economic Affairs*, Vol. XXVIII, n.º. 2 (1974), pp. 3-14; “Relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y España, 1861-1865”, *Cuadernos de Historia Económica de Cataluña*, n.º 4 (1969-1970), pp. 107-123; “Spanish views of Abraham Lincoln, 1861-1865”, *Lincoln Herald*, Vol. LXXVI, n.º 2 (1974), pp. 63-69; “Catalan Politics and Economics, 1906-1911: The View From the American Consulate at Barcelona”, *Cuadernos de Historia Política de Cataluña*, n.º 13 (1975), pp. 129-181; *España-USA, 1941-1945*, Barcelona, Dopesa, 1973; *United States-Spanish Relations: Wolfram and World War II*, Barcelona, 1971.

³ CORTADA, James W.: *Two Nations Over Time. Spain and the United States, 1776-977*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1978. Los capítulos dedicados al período 1898-1936 son dos: “Diplomacy in a New Century”, pp. 146-166, y “A Quiet Interlude”, pp. 167-185.

y la presenta centrada en los intercambios comerciales –facilitados por el Tratado de 1902 y el acuerdo arancelario de 1906- que se vieron intensificados de manera relevante durante la Primera Guerra Mundial. Asimismo, pone de manifiesto el común interés de ambos países por Latinoamérica, resaltando las pocas posibilidades de éxito del programa hispanoamericanista. Para ello se refiere a los contactos bilaterales entablados con motivo de la defensa de los intereses españoles afectados por la Revolución Mexicana. Un buen resumen de sus impresiones lo encontramos en la conclusión del capítulo:

Mirando atrás, hacia los años entre 1899 y 1918, es obvio que las rivalidades y las desconfianzas en Europa y América jugaron un papel más grande que en la década de 1920, pero menor que en el siglo XIX. A la par que el amargor de la guerra de 1898 afectaba a un número cada vez menor de personas, las dos primeras décadas del siglo XX estuvieron significativamente marcadas por los problemas heredados de 1898, que estarían ausentes en la década de 1920⁴.

Esta idea de mejora progresiva del clima bilateral sigue desarrollándose en el siguiente capítulo: “Un Interludio Tranquilo”, que incluye los años del régimen autocrático de Primo de Rivera y de la Segunda República. Según él, la llegada del Dictador fue bienvenida por los Estados Unidos, ya que les permitió practicar en España una política de expansión comercial. No obstante, las visiones del Departamento de Estado acerca del Marqués de Estella se vieron alteradas por el giro nacionalista dado por éste en sus últimos años y materializado en la creación de la CAMPSA. Del período republicano, Cortada destaca las dudas norteamericanas a la hora de reconocer al nuevo régimen, las rencillas comerciales, y los problemas experimentados por la ITT. A pesar de admitir que “uno apenas puede evitar concluir que a lo largo de la década de 1930, las relaciones hispano-norteamericanas estuvieron cargadas de problemas”⁵, acaba reafirmando en su inicial tesis de que:

En su totalidad, las relaciones económicas, políticas y culturales entre España y los Estados Unidos entre 1918 y julio de 1936 fueron, en líneas generales, amistosas, pues ninguno significaba una amenaza para el otro. Económicamente no lograron competir de manera seria. Políticamente tenían pocos temas que debatir. Sus contactos culturales fueron intensos (...). Pero cuando comenzó la Guerra Civil, viejos prejuicios, conflictos de intereses, y batallas ideológicas nacidas de las diferentes herencias culturales, y

⁴ “In looking back at the years between 1899 and 1918, it was obvious that rivalries and mistrust in Europe and America played greater roles than in the 1920s but less than in the nineteenth century. While the bitterness of their war of 1898 rankled a declining number of individuals, the first two decades of the 1900s were understandably marked by problems left from 1898 but that were absent in the 1920s”, *Ibidem*, p. 65.

⁵ “one can hardly escape the conclusion that throughout the 1930s, Spanish-American relations were fraught with problems”, *Ibidem*, p. 177.

de los nuevos movimientos políticos en Europa pusieron de manifiesto que el período de entreguerras había sido una excepción en una relación generalmente marcada por el rencor⁶.

Esta tesis de la desconfianza mutua como elemento permanente de las relaciones hispano-norteamericanas ha sido defendida por diversos autores. En España, José Manuel Allendesalazar la expuso en un libro sobre los contactos entre los dos Estados entre 1763 y 1895⁷. Y también construye el eje central sobre el que gira el reciente estudio de Rodrigo Botero Montoya. Antiguo Ministro de Hacienda de Colombia, y autor hace unos años de una pequeña reflexión sobre la evolución económica de España⁸, Botero publicó en 2001 un libro que, bajo el título de *Abrazo Ambivalente*⁹, pretendía ofrecer una panorámica interpretativa de las relaciones España-Estados Unidos desde los momentos de la independencia norteamericana hasta la firma de los Pactos de 1953. Basando sus afirmaciones en una bibliografía seleccionada de forma no especialmente exhaustiva¹⁰, y sin recurrir de manera directa a ningún tipo de fuentes, comienza su discurso asegurando que:

Desde el comienzo de la Revolución Norteamericana en la década de 1770, hasta la consolidación de la democracia constitucional en la España posfranquista durante la década de 1970, el patrón de las relaciones entre España y los Estados Unidos podría ser descrito como marcado por largos períodos de desinterés y distanciamiento, inte-

⁶ "In its totality, economic, political and cultural relations between Spain and the United States from 1918 to July 1936 were generally friendly because neither posed a threat to the other. Economically they failed to compete seriously. Politically they had few issues to debate. Their cultural contacts were extensive (...). But when the civil war began, old prejudices, conflicts of interest, and ideological battles borne out of different cultural heritages and new political movements in Europe proved how much the interwar period had been an exception to an often rancorous relationship", *Ibidem*, p. 185.

⁷ "... como telón de fondo invariable durante toda la representación [de las relaciones], se puede ver una oscura y permanente cortina de desconfianza mutua, a veces expresa y otras sobrentendida y sólo remotamente relacionada con los acontecimientos diarios, pero tan cercana a la acción principal que a menudo dificulta o incluso imposibilita la comprensión sosegada de los acontecimientos". ALLENDESALAZAR, José Manuel: *Apuntes sobre la relación diplomática hispano-norteamericana, 1763-1895*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996, p. 11.

⁸ BOTERO, Rodrigo: *Reflections on the modernization of Spain*, San Francisco (CA), ICS Press, 1992.

⁹ BOTERO, Rodrigo: *Ambivalent Embrace: America's Relation with Spain from the Revolutionary War to the Cold War*, Westport (Ct.), Greenwood Publishing Group, 2001.

¹⁰ Mientras que la obra de Cortada, pese a tener casi treinta años, resulta muy útil para conocer una parte importante de la bibliografía sobre las relaciones bilaterales, este reciente libro de Botero deja de lado trabajos que pueden ser considerados como fundamentales, como los de Douglas Little para el período republicano, o los de Ángel Viñas sobre la negociación de los Pactos de 1953, por citar sólo dos de las omisiones.

rrumpidos por pequeños estallidos de mutua interacción, generalmente de naturaleza conflictiva¹¹.

Este autor pasa muy rápido por el arco temporal que media entre 1898 y 1950, al que dedica un capítulo de poco más de treinta páginas, encabezado con el poco esclarecedor título de “Dictadura y Ostracismo”. Después de señalar que durante las primeras décadas del siglo XX, las relaciones bilaterales transcurrieron “en una relativa falta de acontecimientos”¹², menciona de pasada algunos puntos de interacción: la coincidencia como países neutrales en los primeros años de la Gran Guerra, y el apoyo de ambos a los programas de desarme en los años veinte. Botero recuerda también el crecimiento de la inversión norteamericana en España a lo largo de esa década, así como los problemas causados a las compañías petrolíferas por las políticas nacionalistas de Primo de Rivera. Sin embargo, no dice nada de las negociaciones comerciales ni de los problemas que encontraron las citadas inversiones norteamericanas en los años de la Segunda República. Sus omisiones hacen de este libro un trabajo carente de profundidad analítica, que se limita a reflejar las opiniones más clásicas vertidas sobre un período bastante desconocido de las relaciones hispano-norteamericanas.

Más esperanzadora es la perspectiva ofrecida por algunos estudios parciales que lidian con aspectos concretos de los contactos hispano-norteamericanos en el período que nos interesa. En primer lugar, cabe destacar el trabajo de Shirley Fulton Jackson acerca de las relaciones diplomáticas España-Estados Unidos entre 1898 y 1918¹³. Jackson puede ser considerada una pionera del tema, ya que el suyo es uno de los primeros estudios académicos sobre los contactos bilaterales post-noventayochistas. Presentada como una tesis doctoral en la Universidad del Estado de Florida en 1967, esta investigación tiene en cuenta exclusivamente las fuentes americanas. Debido a su escasa extensión, no profundiza suficientemente en algunos problemas –como los acuerdos comerciales y financieros de 1918-, y pasa por alto diversos asuntos –entre ellos las labores del Comité de Información Pública-. No obstante, constituye un buen patrón para dilucidar el camino a seguir por cualquier estudioso interesado en tratar el tema más a fondo, y apunta algunas hipótesis interesantes. Es al analizar la parte de culpa que en la extraña atmósfera de las relaciones corresponde

¹¹ “..From the start of the North American Revolutionary War in the 1770s, until de consolidation of constitutional democracy in post-Franco Spain during the 1970s, the pattern of relations between Spain and the United States could be described as consisting of long periods of disinterest and estrangement, interrupted by short bursts of mutual interaction, usually of an adversarial nature...”, BOTERO, R.: *Ambivalent...op.cit.*, p. ix.

¹² “relatively uneventful”, *Ibidem*, p. 103.

¹³ JACKSON, Shirley Fulton: *The United States and Spain, 1898-1918*, Tesis Doctoral, Florida State University, 1967. James Cortada utiliza a Jackson como guía primaria para su capítulo sobre los años 1898 a 1918.

a los Estados Unidos cuando aparecen algunas de las insinuaciones más relevantes. Califica a la mayor parte de los representantes norteamericanos en España de “fracasos” que, a causa de sus defectos, “demostraron poca paciencia, tolerancia o entendimiento en su asociación con ese Estado [España]. Los pequeños problemas nunca se resolvieron fácilmente. Malentendidos menores derivaron en disputas importantes y la relación estuvo caracterizada por una crisis tras otra”. Este juicio tan severo respecto al servicio exterior norteamericano sirve de introducción para comentarios que aluden a un elemento de la política exterior de Estados Unidos que resultará fundamental para la comprensión de la presente tesis: las contradicciones entre los principios y la acción. Esta dicotomía se materializó en el abandono eventual, por parte del gobierno de Washington, de los principios de neutralidad a los que se habían aferrado hasta su entrada en la guerra en abril de 1917. Aparte, no deja de recordar Jackson que “los Estados Unidos, como gran potencia mundial y superior a España en casi todos los aspectos, podían imponer su voluntad en las naciones menores a través de presiones y coerción que España no tenía el poder de contrarrestar”¹⁴. Asimismo, esta estudiosa enuncia, aunque sin aventurar su verdadero alcance, la impresión de que con la Primera Guerra Mundial “la relación entre los Estados Unidos y España dio un vuelco”. Alteración que achaca al hecho de que “España concluyó finalmente que la victoria de las potencias aliadas y el reconocimiento mundial del liderazgo de Woodrow Wilson indicaban el momento de cambiar”, y abrir las puertas de la Península Ibérica a la inversión norteamericana¹⁵.

También relacionado con los años de la Primera Guerra Mundial está el clásico trabajo de Thomas Andrew Bailey sobre la política de los Estados Unidos hacia los neutrales durante el período de beligerancia norteamericana¹⁶. El libro está concebido como una defensa de la acción estadounidense, y pretende precisamente rebatir la tesis de que los Estados Unidos, una vez que entraron en la guerra, traicionaron los principios que habían venido defendiendo mientras permanecieron neutrales¹⁷. Independientemente de su intencionalidad, la investigación de Bailey pone en relación, como se pretende en la presente tesis, la política hacia España con la totalidad de la

¹⁴ “...failures”, p. 268; “...displayed little patience, toleration or understanding in its association with that state”, p. 269; “The United States, being a world power and superior to Spain in almost every way, could impose its will on the lesser nation through pressures and coercion which Spain had no power to counter”, p. 269

¹⁵ “...the relationship between the United States and Spain underwent a complete alteration”, p. 272; “Spain finally came to the realization that victory for the allied powers and the worldwide recognition of Woodrow Wilson’s leadership signalled (*sic*) the time for change”, p. 271.

¹⁶ BAILEY, Thomas Andrew: *The policy of the United States toward the neutrals, 1917-1918*, Gloucester (Mass.), Peter Smith, 1966 (Ed. Orig. de 1941).

¹⁷ *Ibidem*, p. 2.

acción exterior de los Estados Unidos. A partir del estudio de las negociaciones del Departamento de Estado con Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Suiza y España, este famoso historiador ofrece una panorámica completa del papel que cumplieron todas estas naciones en los esquemas bélicos estadounidenses. Así, el trabajo de Bailey es el primero y único que ha procurado hasta la fecha analizar, desde una perspectiva académica, los importantes acuerdos comerciales y financieros hispano-norteamericanos de marzo y agosto de 1918¹⁸. Para ello el autor explotó de manera exhaustiva e inteligente las diversas fuentes de información americanas, poniendo al investigador sobre la pista de muchos depósitos documentales de gran valor.

El último punto que ha merecido la consideración de los estudiosos en relación con las relaciones hispano-estadounidenses a lo largo la Primera Guerra Mundial ha sido la labor del Comité de Información Pública en España. Nos topamos aquí con uno de esos asuntos que, a pesar de quedar englobados dentro de la perspectiva estatal de las relaciones bilaterales, resultan vitales para la comprensión de otros fenómenos; en este caso, la expansión de la cultura americana en España, y la existencia de políticas de *poder blando* ya en las primeras décadas del S. XX. Tres son los trabajos que han dedicado algo de espacio a desgranar los recovecos de la actividad de la agencia propagandística estadounidense en territorio español: los clásicos de George Creel¹⁹ y de James R. Mock con Cedric Larson²⁰; y el más reciente de Adrian Wolper. Los dos primeros revisten un carácter general. El libro de Creel no pasa de ser un documento autojustificativo de su propia labor como director del Comité de Información Pública. Por su parte, Mock y Larson realizaron una buena caracterización general de ese organismo, pero dejaron de lado muchos detalles acerca de sus ramificaciones en países como España. Así, el artículo de Wolper²¹ resulta, para nuestros fines, el más preciso, interesante y ambicioso. Aparte de poner el tema en relación con los estudios acerca de la vertiente “pública” de la diplomacia norteamericana, narra de manera exhaustiva las distintas actividades desplegadas por los agentes del Comité en la Península Ibérica, así como los problemas con que aquéllos se encontraron. A la hora de juzgar los resultados de sus gestiones, Wolper no tiene tanto en cuenta el grado de difusión de las ideas wilsonianas, como el objetivo teórico último de la acción america-

¹⁸ Lo hace en el capítulo IX, “The rationing and tonnage negotiations with Spain”, *Ibidem*, pp. 272-304.

¹⁹ CREEL, George: *How We Advertised America. The First Telling of the Amazing Story of the Committee on Public Information, That Carried the Gospel of Americanism to Every Corner of the Globe*, New York, Harper & Brothers, 1920.

²⁰ MOCK, James R. & LARSON, Cedric: *Words that Won the War. The Story of the Committee on Public Information, 1917-1919*, Princeton, Princeton University Press, 1939.

²¹ WOLPER, Gregg: “Wilsonian Public Diplomacy: the Committee on Public Information in Spain”, *Diplomatic History*, Vol. XVII, n.º 1 (Winter, 1993), pp. 17-34.

na: la difusión de la democracia de estilo estadounidense. En esto, el Comité habría cosechado un fracaso rotundo, al pasar por alto el análisis y la comprensión de la realidad de España. Para Wolper, la difusión del internacionalismo de Wilson, en lugar de contribuir a la estabilización del país, dio alas a las reivindicaciones de grupos como los nacionalistas catalanes, que propiciaron el enrarecimiento del clima político del país, y en último término condujeron a la Dictadura de Primo de Rivera. La conclusión, a ojos del autor, se presenta por sí sola:

El contraste entre la exitosa promoción, por parte del CPI, de Wilson y América, y su fracaso total en el terreno político remite a un simple axioma de la diplomacia pública: La posibilidad de lograr sus objetivos en las campañas de propaganda en el extranjero disminuye en proporción con la magnitud y la complejidad del objetivo. En otras palabras, cuanto más limitado es el objetivo, mayores son las probabilidades de éxito²².

Dejando atrás los años de la Primera Guerra Mundial, y adentrándonos en la década de 1920, sólo podemos constatar la carencia de estudios acerca de las relaciones hispano-norteamericanas a lo largo de la Dictadura de Primo de Rivera. Existe, no obstante, un reducido número de artículos científicos centrados en la penetración de las multinacionales norteamericanas en España, y enfocados hacia dos asuntos concretos: los problemas experimentados por las compañías petroleras tras la nacionalización del mercado del petróleo en España; y la concesión a la ITT de la explotación de la red telefónica española. En general, se trata de escritos para los que el estudio de la interacción diplomática hispano-estadounidense no constituye el objeto de atención principal. Por el contrario, los problemas petrolífero y telefónico se tratan como ejemplos de la colaboración entre las empresas multinacionales y los servicios diplomáticos de las grandes potencias. En ese sentido, el principal valor de los trabajos de Adrian Shubert, Robert H. Whealey y Douglas Little reside en poner en relación nuestro tema con un asunto que es todavía hoy objeto de estudio en el ámbito de las relaciones internacionales. Por otra parte, sus investigaciones nos colocan sobre la pista de una las vertientes españolas de esa nueva fase de la *diplomacia del dólar* que se desarrolló en la tercera década del S. XX.

Tanto Shubert como Whealey analizan el comportamiento de las grandes petroleras ante la creación de la CAMPSA española en 1927. Sin embargo, ambos utili-

²² "The contrast between the CPI's successful promotion of Wilson and America and its utter failure in the political arena suggests a simple axiom of public diplomacy: The ability of a foreign propaganda campaign to achieve its objective decreases in proportion to the magnitude and complexity of the objective. In other words, the more limited the goal, the better the chances for success", *Ibidem*, p. 34.

zan enfoques diferentes. El primero de ellos²³, actualmente profesor en la Universidad de York, es conocido por su tesis acerca de los orígenes sociales del movimiento obrero en Asturias²⁴, y ha trabajado sobre diversos temas relativos a la Historia de España. Su objetivo principal en este caso es rebatir la afirmación de Louis Turner²⁵ en el sentido de que “las multinacionales del petróleo no han sido capaces de influir de manera significativa en las políticas de su gobierno padre, ni de su gobierno huésped”²⁶. Por ello el artículo reconstruye, a partir de documentos de archivo británicos y estadounidenses, la reacción de las multinacionales desde el momento en que el gobierno español anunció la creación del monopolio de petróleos y aquéllas reclamaron la ayuda de sus respectivos servicios diplomáticos, hasta la conclusión con España de un acuerdo de indemnización satisfactorio para todas las partes.

Robert H. Whealey también se ha venido interesando por temas españoles desde hace años. Profesor Asociado de Historia en la Universidad de Ohio, es conocido ante todo por su trabajo acerca del papel de la Alemania nazi en la Guerra Civil Española²⁷. Su ensayo acerca de la nacionalización del petróleo tiene en cuenta, aparte de fuentes americanas e inglesas, documentos españoles. Su enfoque cronológico va más allá del proceso de expropiación y de los acuerdos de indemnización, llegando en sus conclusiones hasta la Segunda Guerra Mundial²⁸. Es más duro que Shubert en sus juicios, y utiliza el caso español para demostrar cómo la asociación entre empresas multinacionales y gobiernos puede derivar en políticas imperialistas; para dilucidar cómo actúan los intereses económicos nacionales en sus intentos de frenar la competencia extranjera; y para analizar las posibilidades de éxito de las nacionalizaciones. Según él:

...la historia de la nacionalización de los negocios petrolíferos de España ofrece un ejemplo concreto a la vez que complejo de los conflictos entre las necesidades nacio-

²³ SHUBERT, Adrian: “Oil Companies and Governments: International Reaction to the Nationalization of the Petroleum Industry in Spain: 1927-1930”, *Journal of Contemporary History*, Vol. XV, n.º 4 (Oct., 1980), pp. 701-720.

²⁴ SHUBERT, Adrian: *Hacia la Revolución. Orígenes sociales del movimiento obrero en Asturias, 1860-1934*, Barcelona, Crítica, 1984.

²⁵ TURNER, Louis: *Oil Companies in the International System*, London, Georges Allen & Unwin 1978.

²⁶ “...multinational petroleum companies have not been able to influence the policies of either their host or parent governments to any significant degree...”, SHUBERT, A.: “Oil Companies...art. cit.”, p. 701.

²⁷ WHEALEY, Robert H.: *Hitler and Spain: The Nazi role in the Spanish Civil War, 1936-1939*, Lexington (KY), University Press of Kentucky, 1989.

²⁸ WHEALEY, Robert H.: “Anglo-American Oil Confronts Spanish Nationalism, 1927-31: A Study of Economic Imperialism”, *Diplomatic History*, Vol. XII, n.º 2 (Spring, 1988), pp. 111-126.

nales, la competencia entre intereses domésticos, y el poder petrolífero internacional, que presenciamos hoy día a escala global²⁹.

Douglas J. Little, profesor en la Clark University, estudió a finales de los años setenta y durante los años ochenta diversos aspectos de las relaciones entre España y los Estados Unidos en la décadas de 1930³⁰. Sus trabajos pueden contarse entre los más completos y precisos de los efectuados sobre los contactos hispano-norteamericanos durante el arco temporal abarcado por la presente tesis. Para el período de Primo de Rivera debe destacarse un artículo que sigue la línea de los de Shubert y Whealey, y que versa sobre la concesión a la ITT americana del permiso para la creación y explotación de la Compañía Telefónica Nacional de España³¹. Little trata también de conectar su caso con la cuestión de la actuación de las multinacionales, y su artículo es a su vez una respuesta a la obra de Mira Wilkins sobre las empresas norteamericanas en el extranjero³², de la que dice que “desestimó el papel crucial del Gobierno de los Estados Unidos en la protección de empresas como la ITT de los ataques extranjeros”³³. Cronológicamente, el artículo sobrepasa la Dictadura de Primo de Rivera, y se adentra en los enfrentamientos de la multinacional de las comunicaciones con los diversos gobiernos españoles hasta el año 1945.

Hasta aquí se han venido comentando estudios y trabajos que de alguna manera tienen que ver con la vertiente político-diplomática de las relaciones hispano-estadounidenses. Sin embargo, no se pueden dejar de lado las monografías que se refieren a otras facetas de los contactos bilaterales. Especial interés para esta tesis merecen los grupos de trabajo que, sobre todo desde España, han prestado atención a las relaciones culturales y económico-comerciales. Los intercambios culturales hispano-estadounidenses a lo largo del S. XX han centrado diversos proyectos de investigación liderados recientemente por los profesores Antonio Niño, de la Universidad Complutense, y Lorenzo Delgado, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. De ellos dos, ha sido el primero el que ha dedicado su atención al período anterior a la

²⁹ “...the history of the nationalization of Spain’s oil business furnishes a concrete if complex example of the conflicts among national needs, competing domestic interests, and international oil power, which we witness on a global scale to this day”, *Ibidem*, p. 126.

³⁰ Destaca su tesis doctoral acerca del triángulo España-Estados Unidos-Gran Bretaña, durante la Segunda República: LITTLE, Douglas J.: *Malevolent Neutrality. The United States, Great Britain, and the Origins of the Spanish Civil War*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1985.

³¹ LITTLE, Douglas J.: “Twenty Years of Turmoil: ITT, The State Department, and Spain, 1924-1944”, *Business History Review*, n.º 53 (Winter, 1979), pp. 449-472.

³² WILKINS, Mira: *The Maturing of Multinacional Enterprise: American Business Abroad from 1914 to 1970*, Cambridge (Mass.), 1970.

³³ “...underestimated the crucial role of the United States Government in protecting enterprises like ITT from foreign attack”, LITTLE, D.J.: “Twenty... art. cit.”, p. 449-450.

Guerra Civil, llegando a algunas conclusiones especialmente interesantes, que coinciden con las hipótesis que aquí se presentarán³⁴. En sus trabajos, el profesor Niño ha repasado el devenir de diversas iniciativas que, desde los años inmediatamente posteriores al *Desastre*, buscaron intensificar los contactos entre intelectuales de ambos lados del Atlántico. En todo momento ha efectuado su labor tratando de confirmar un axioma, según el cual las relaciones culturales hispano-norteamericanas no siguieron el modelo “centro-periferia” que suele ser típico en los acercamientos entre una gran potencia y un pequeño país. Antes bien, se habría tratado de una “colaboración mutuamente beneficiosa” en la que “los centros estadounidenses (...), competentes en las ciencias de laboratorio y en tecnología aplicada a la investigación”, resultarían de gran ayuda para el desarrollo técnico que España pretendía iniciar. Por su parte, los españoles habrían aportado “su competencia en las técnicas de la filología moderna, el análisis literario y la formación de profesores”³⁵. Para confirmar estos postulados, el autor ha repasado el trabajo de instituciones como la Junta para la Ampliación de Estudios –inseparable de su colaboración con organizaciones como el Instituto de Señoritas o la Fundación Rockefeller-, y la Fundación Del Amo de California. La parte que nos resulta más interesante de las conclusiones que presentan los trabajos de Antonio Niño, es de nuevo la afirmación de que existió una intensificación de las relaciones hispano-norteamericanas a partir de 1914, que vino acompañada por un crecimiento masivo de los intercambios culturales, motivado a su vez por “un sorprendente e inesperado salto cualitativo en la enseñanza del español”³⁶. Asimismo, recurre este estudio a la figura de la Guerra Civil como un evento que alteró indefectiblemente el devenir de los contactos España-Estados Unidos. En este sentido afirma que “la guerra

³⁴ Véase: NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: “La aportación norteamericana a los intercambios culturales para el período anterior a la guerra civil”, ponencia para el Seminario *La Americanización en España: 50 años de influencia económica y social*, celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid los días 12 y 13 de septiembre de 2002; y “Las relaciones culturales como punto de reencuentro hispano-estadounidense”, en DELGADO, L. y ELIZALDE, M.^a D.: *España y Estados Unidos...op.cit.*, pp. 57-94. Vid. también DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “Las relaciones culturales entre España y Estados Unidos, de la Guerra Mundial a los Pactos de 1953”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25, pp. 35-59; y “Cooperación cultural y científica en clave política: Crear un clima de opinión favorable para las bases USA en España”, en DELGADO, L. y Elizalde, M.^aD.: *España...op.cit.*, pp. 207-243.

³⁵ NIÑO, A.: “Las relaciones culturales... art. cit.”, p. 93.

³⁶ *Ibidem*, p. 70. Este salto se produjo por la sustitución del alemán por el español como principal lengua extranjera estudiada en los Estados Unidos. Al convertirse Alemania en enemigo de éstos, creció enormemente la demanda de cursos de español. Esto propició la llegada de un número significativo profesores españoles a los Estados Unidos. Para un análisis más completo de este fenómeno, véase: VILAR, Mar: *El español, segunda lengua en los Estados Unidos. De su enseñanza como idioma extranjero al bilingüismo*, Murcia, Universidad de Murcia, 2003; y FERNÁNDEZ, James D.: “La ley de Longfellow. El lugar de Hispanoamérica y España en el Hispanismo estadounidense de principios de siglo”, en DELGADO, L. y ELIZALDE, M.^aD.: *España y los... op. cit.*, pp. 95-112.

civil española desbarató toda la red de contactos y todos los proyectos de cooperación emprendidos³⁷.

Muy cercano al mundo de los contactos culturales, pero con un carácter mucho más amplio y escurridizo, se encuentra el problema de la *americanización*. El período de entreguerras asistió a la llegada a España de muchos de los valores y los modos de vida norteamericanos. Ambos vinieron de la mano del proceso de penetración económica norteamericana, el cual contó en muchas ocasiones con la asistencia del Departamento de Estado. Tal conexión no ha escapado tampoco a la atención de los historiadores, algunos de los cuales están ahora desarrollando sus trabajos. Podemos citar a Edward Baker, que estudia las derivaciones que para las costumbres y los modos de vida de la capital de España tuvieron los diversos cines y centros de ocio de estilo americano que plagaron la Gran Vía a partir de la década de 1920³⁸.

Igualmente importante para alcanzar una comprensión adecuada de las motivaciones que impulsaron la acción política de los gobiernos español y estadounidense, y en estrecha relación con los contactos culturales, está el asunto de las *imágenes mutuas*. Los diplomáticos y funcionarios encargados de la política exterior son a menudo partícipes de los antiguos prejuicios que hacia los demás países existen en sus sociedades. En España, Rafael Sánchez Mantero trató de hacer un repaso de la imagen de España en los Estados Unidos entre 1898 y 1914³⁹. Para ello efectuó un vaciado de libros de texto norteamericanos, relatos de viajeros estadounidenses en España, y publicaciones periódicas del otro lado del Océano Atlántico. A partir de aquí Mantero constató que la imagen de España existente antes de 1898 se encontraba distorsionada y sesgada por la pervivencia de la antigua “Leyenda Negra”, forjada en los años de la conquista y acentuada con motivo del conflicto finisecular. Como único medio capaz de contrarrestar estas visiones, Rafael Sánchez señaló a los escasos sectores de la sociedad estadounidense que, apoyados precisamente en los libros de los viajeros y en los crecientes contactos culturales hispano-norteamericanos, comenzaron a mirar a España con otros ojos, y a sentirse maravillados por el proceso de modernización iniciado en aquélla tras el *Desastre*.

El citado Antonio Niño también se ha interesado por este problemas de las imágenes mutuas. En este sentido apoya las conclusiones de Mantero cuando afirma que

³⁷ NIÑO, A.: “La aportación norteamericana... art. cit.”, p. 15.

³⁸ BAKER, Edward: *La vocación americana de la Gran Vía madrileña, 1926-1936*, Edición electrónica distribuida por el autor.

³⁹ SÁNCHEZ MANTERO, Rafael: “La imagen de España en los Estados Unidos”, en SÁNCHEZ MANTERO, Rafael; MACARRO VERA, José Manuel y ÁLVAREZ REY, Leandro: *La imagen de España en América, 1898-1931*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos/CSIC, 1994, pp. 17-60.

...durante el período que transcurre entre la guerra de 1898 y la Guerra Civil española, la percepción popular de España en Estados Unidos se mantuvo, en general, débil y superficial. La autocomplacencia de la opinión norteamericana y su ensimismamiento hacía que la imagen española, entre el grueso de la población, no fuera ni buena ni mala, más allá del estereotipo folclórico y de los prejuicios históricos⁴⁰.

Ahora bien, Niño ha buscado igualmente desentrañar cuál era la visión de los Estados Unidos que tenían los españoles. Para ello, alude a las dos corrientes más importantes de antiamericanismo que se insertaban en la sociedad española del primer tercio del S. XX: la de los sectores más conservadores, que veían en los Estados Unidos a una nación democrática e igualitaria que podía poner en peligro los valores tradicionales de España; y la de los más radicales, que desde la izquierda criticaban duramente a los norteamericanos por sus políticas imperialistas hacia Latinoamérica y ciertas áreas del Pacífico. Entremedias estaría la percepción de muchos intelectuales para los que “el desenlace del conflicto [de 1898] afianzó la imagen de Estados Unidos como un país moderno, dinámico, en rápida evolución y que había alcanzado un gran progreso técnico”⁴¹; una nación que constituía un modelo a imitar para cualquier Estado que, como España, deseara introducirse por los caminos de la modernización.

Un asunto a caballo entre las relaciones políticas, las culturales e incluso las económicas, es el que tiene que ver con el *hispanoamericanismo*. El mutuo interés que los Estados Unidos y España tenían hacia los países de Latinoamérica constituyó una variable a tener siempre en cuenta a la hora de tratar las relaciones entre ambos. En 1898 España dejó de ser una potencia colonial en el continente americano, a la par que la influencia de los Estados Unidos sobre lo que ellos llamaban el Hemisferio Occidental no paró de crecer. Se reavivó así, en ciertos sectores de la sociedad española, el antiguo programa que abogaba por el establecimiento de unos lazos más estrechos entre España y sus antiguas colonias. Unos vínculos basados en los valores culturales que todos esos países compartían con su ancestral metrópoli, y que se veían amenazados por la preponderancia norteamericana. Estos sentimientos estuvieron presentes en la actuación de muchos políticos españoles, para los que Hispanoamérica constituía una parte importante de su programa ideológico de acción exterior. Sacar adelante este objetivo oponiéndose a los Estados Unidos, o bien buscando su colaboración fue el dilema continuo que ensombreció el diseño de las políticas latinoamericanas de España, y contaminó irremisiblemente sus relaciones con Norteamérica. No es lugar éste para hacer un repaso exhaustivo de la gran cantidad de estudios que se han dedicado al programa hispanoamericanista desde los mismos años en que éste era un

⁴⁰ NIÑO, A.: “Las relaciones culturales... art. cit.”, p. 71.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 73.

proyecto vivo⁴². Más recientemente, el hispanoamericanismo inspiró el ya clásico libro de Frederick B. Pike. Este autor puso de relieve las dos vertientes en que quedó dividida esta corriente de pensamiento: una de ellas inspirada por los sectores más conservadores; y otra propia de los grupos más progresistas de la intelectualidad española. A través tanto de visiones generales como desde el estudio de casos concretos, el vínculo España-América Latina ha sido tratado también por múltiples especialistas españoles, caso de los citados Antonio Niño o Lorenzo Delgado, y otros como Nuria Tabanera, Almudena Delgado, Rosa Pardo, etc.⁴³

Los intercambios económicos y comerciales hispano-norteamericanos tuvieron también importantes repercusiones en los contactos de tipo político. Como ocurre con el tema de las relaciones culturales, se trata de un campo en elaboración. Núria Puig y José Luis García-Ruiz, de la Universidad Complutense de Madrid, llevan bastante tiempo interesados en el estudio de la penetración económica estadounidense en España a lo largo del S. XX⁴⁴. Actualmente están intentando, entre otras cosas, recons-

⁴² El mismo Rafael Altamira se convirtió en una especie de experto en el tema del “triángulo” España-Estados Unidos-Latinoamérica. Véase: ALTAMIRA, Rafael: *Cuestiones Internacionales: España, América y los Estados Unidos* (Discurso pronunciado el 24 de enero de 1916 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación), Madrid, Jaume Ratés, 1916. Y ALTAMIRA, Rafael: *España y el programa americanista*, Madrid, Jaume Ratés, 1921.

⁴³ PIKE, Frederick B.: *Hispanismo, 1898-1936. Spanish Conservatives and Liberals and their relations with Spanish America*, Notre Dame (IN), University of Notre Dame Press, 1971. NIÑO, Antonio: “Hispanoamericanismo, regeneración y defensa del prestigio nacional (1898-1931)”, en *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/Síntesis-OEI, 1993, pp. 15-48. DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, Madrid, CSIC, 1988; *Imperio de Papel: Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992; “América como estímulo: regeneración nacional y tierra de oportunidades”, en *España e Italia en la Europa Contemporánea: desde finales del S. XIX a las dictaduras*, Madrid, CSIC, 2002, pp. 455-475; “La política latinoamericana de España en el siglo XX”, *Ayer*, n.º 49 (2003), pp. 121-160; “Entre la Hispanidad beligerante y la comunidad hispánica de naciones (1939-1953)”, en *España/América Latina...op.cit.*, pp. 91-136. DELGADO LARIOS, Almudena: *La Revolución mexicana en la España del Alfonso XIII (1910-1931)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1993. TABANERA, Nuria: “El horizonte americano en el imaginario español, 1898-1939”, *Estudios interdisciplinarios de América latina y el Caribe*, vol. VIII, n.º 2, pp. 67-87. PARDO SANZ, Rosa: *¡Con Franco hacia el Imperio! La política exterior española en América Latina, 1939-1945*, Madrid, UNED, 1995; “La política exterior española en América Latina durante la II Guerra Mundial”, *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, n.º 7 (1994), pp. 205-230; “Hispanoamérica en la política nacionalista, 1936-1939”, *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, n.º 5 (1992), pp. 211-238; “América Latina y la Guerra Civil Española: Costa Rica: Un estudio de caso”, *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, n.º 3 (1990), pp. 155-176; “De la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)”, en *España/América Latina...op.cit.*, pp. 137-180. Rosa Pardo es también autora de una reflexión general acerca de las relaciones hispano-norteamericanas en el S. XX: PARDO SANZ, Rosa: “La política norteamericana”, *Ayer*, n.º 49, pp. 13-53.

⁴⁴ Véase: PUIG RAPOSO, Núria: “La ayuda económica norteamericana y los empresarios españoles”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, (2003), pp. 109-129; “La ayuda económica de Estados Unidos y la americanización de los empresarios españoles”, en DELGADO, L. y ELIZALDE, M^a.D.: *España y Estados Unidos... op. cit.*, pp. 181-205. PUIG RAPOSO, Núria y ÁLVARO MOYA, Adoración: “La guerra fría y los empresarios españoles: La articulación de los

truir con cifras fiables el devenir del comercio bilateral. De igual manera, el conocido historiador de la economía Jordi Maluquer ha puesto recientemente de manifiesto el crecimiento del interés de las empresas norteamericanas por España a lo largo de la primera mitad del S. XX⁴⁵. Asimismo, no podemos dejar de lado monografías como la de Jerònima Pons⁴⁶ sobre la aportación de las compañías de vida norteamericana al mercado español. Su disertación contempla un problema que se vio reflejado en la documentación tanto del Ministerio de Estado como de los archivos norteamericanos: las dificultades experimentadas por muchas empresas estadounidenses con ocasión de la legislación española de corte nacionalista promulgada en los años que circundaron a la Gran Guerra.

De todo lo dicho hasta aquí puede deducirse que afirmaciones como la de Botero, en el sentido de que la relación hispano-norteamericana a partir de 1898 fue irrelevante, carecen de justificación. El repaso que acabamos de efectuar nos permite entrever diversas posibilidades para el estudio de la interacción bilateral en diversos planos. Desde un punto de vista político, tanto Cortada como Shirley Jackson nos hablan de la intensificación de los contactos, al menos a partir de la Primera Guerra Mundial. En el terreno económico-comercial, ambos autores están igualmente de acuerdo en destacar el crecimiento de los flujos mercantiles a partir del año del *Desastre* –acuerdos de 1906, negociaciones comerciales durante la Gran Guerra y los años veinte, etc.-. Y tampoco faltaron las concurrencias en el ámbito de las ideas, que se ha encargado de señalar el mismo Botero al mencionar la pretendida defensa que ambos países hicieron de los derechos de los neutrales y de los programas de desarme. Evidentemente, estos fenómenos por sí solos no garantizan la relevancia de la relación bilateral. Sin embargo, tenemos suficientes testimonios con los que resaltar su importancia. Bailey y Wolper nos hablan de España como campo de aplicación de algunos de los programas más importantes de la política exterior norteamericana. El primero se ha encargado de señalar la imbricación española dentro de la estrategia bélica de los

intereses económicos de los Estados Unidos en España, 1950-1975”, *Revista de Historia Económica*, Vo. XXII, n.º 2 (2004), pp. 388-424. GARCÍA RUIZ, José Luis: “Estados Unidos y la transformación general de las empresas españolas”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25 (2003); GARCÍA RUIZ, José Luis: *Grandes creadores en la historia del management*, Barcelona, Ariel, 2003, y GARCÍA-RUIZ, J.L. y SANTOS REDONDO, M.: *¡Es un motor español! Historia empresarial de Barreiros*, Madrid, Fundación Eduardo Barreiros y Síntesis, 2001.

⁴⁵ MALUQUER, J.: “La penetración del modelo económico norteamericano en España en el primer tercio del siglo”, en *Las relaciones de España y Estados Unidos en el siglo XX (I): política exterior y economía*, ponencias del seminario organizado por Lola Elizalde y Lorenzo Delgado, Curso de Especialización del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, febrero-marzo de 2003.

⁴⁶ PONS, Jerònima: “La aportación de las compañías de seguros de vida norteamericanas al mercado español (1909-1940)”, ponencia para el Seminario *La Americanización en España...*, ya citado.

Estados Unidos. El segundo ha puesto de manifiesto la presencia de una delegación del Comité de Información Pública en la Península Ibérica. Hecho que a su vez nos permite constatar una doble realidad: por una parte, la trascendencia de España dentro de los planes de actuación del gobierno de Washington, que de lo contrario no se habría mostrado dispuesto a desviar recursos para ejercer en ese país labores propagandísticas; por otra, la posibilidad de utilizar la relación hispano-norteamericana para poner a prueba la efectividad y el alcance de algunos programas ideológicos del gobierno norteamericano, tales como la difusión del imaginario wilsoniano. En otro orden de cosas, los artículos de Shubert, Whealey y Little, así como los proyectos de Jerònima Pons o Nuria Puig sirven para poner de manifiesto la significación de España como destino de las inversiones norteamericanas. Y a la vez nos revelan la posibilidad de utilizar la relación hispano-norteamericana para poner a prueba el funcionamiento de los mecanismos de la conocida como *dollar diplomacy*. Asimismo, las publicaciones de Antonio Niño y Edward Baker nos hablan de la presencia en España de mecanismos de *americanización* durante el primer tercio del S. XX. Todo ello nos permite plantear preguntas como las siguientes: ¿hasta qué punto la difusión del modo de vida americano recibió apoyo desde las esferas oficiales del gobierno estadounidense? De nuevo vemos que el español puede ser un buen escenario desde el que estudiar un fenómeno de alcance general. Y por último, otros autores nos han hablado de la existencia en España y los Estados Unidos de estereotipos heredados de tiempos antiguos, que distorsionaban significativamente las imágenes que cada uno de los dos países tenía del otro. Unas representaciones que se implementaban y enconaban como consecuencia del vínculo que las dos naciones tenían con las repúblicas latinoamericanas. Así pues, ¿por qué no utilizar el estudio de la relación bilateral para llegar a una mejor comprensión del papel que juegan los estereotipos en la formulación de las políticas exteriores? Esta cuestión de las imágenes e identidades pone a la relación hispano-estadounidense en contacto con problemas propios de la vertiente teórica de las Relaciones Internacionales. Lo mismo que han hecho los citados Antonio Niño –al imbricar las relaciones culturales con los problemas del *poder blando*-, Adrian Shubert o Robert Whealey –al hablar del papel que como actores del sistema internacional corresponde a las multinacionales-.

Por otra parte, los Estados Unidos son, hoy por hoy, la única superpotencia del sistema internacional. Tal situación es fruto de una evolución iniciada en los albores del S. XX. A nadie se le puede ocultar la idoneidad de conocer el papel que jugó España en ese proceso, y en qué medida la reacción española frente a la creciente preponderancia norteamericana tuvo alguna consecuencia en el devenir de las relaciones bilaterales a lo largo de la segunda mitad del S. XX. En otro orden de cosas, el fenómeno puede servirnos para poner a prueba una vez más el tópico de la excepcionalidad de España dentro del continente europeo. ¿Fue la reacción española ante el cre-

cimiento norteamericano distinta a la que tuvieron otros países de su entorno? Como vemos, no faltan motivos para plantearse, cuando menos, la viabilidad práctica y teórica del estudio de las relaciones hispano-norteamericanas en los primeros treinta años del pasado siglo.

1.3. Fuentes documentales

Como es natural, el montante principal de la documentación sobre la que se ha construido esta tesis doctoral procede de los fondos de las oficinas de asuntos exteriores de los dos países implicados. En España, el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores proporcionó la parte principal de la documentación, y ayudó a la delimitación de los principales caminos por los que debía seguir la investigación en otros archivos. Allí se consultaron exhaustivamente expedientes pertenecientes tanto al llamado Archivo Histórico –cuyos fondos no sobrepasan en ningún caso el año 1931-, como al Archivo Renovado. Este último resultó fundamental a la hora de analizar procesos tan importantes como las negociaciones comerciales o la adhesión de España al Pacto Briand-Kellogg. Igualmente, la Sección de Personal se mostró como un recurso tremendamente útil cuando se consideró necesario reconstruir la carrera personal de algunos de los funcionarios o diplomáticos que intervinieron directamente en las relaciones de España con los Estados Unidos. Ahora bien, la información que ofrece el Ministerio de Asuntos Exteriores no puede considerarse completa si no se complementa con la consulta del Archivo de la Embajada de España en los Estados Unidos, que se guarda en la Sección de Exteriores del Archivo General de la Administración, ubicado en Alcalá de Henares. Gran parte de la documentación allí custodiada se duplica con la existente en el Ministerio. No obstante, en la ciudad complutense pudimos localizar algunos papeles cruciales que había resultado imposible rescatar de las estanterías del Palacio de Santa Cruz. Para completar la exploración de las fuentes diplomáticas, se procedió a la consulta de otros depósitos, que podríamos calificar de secundarios. Tal es el caso del Archivo Histórico del Palacio Real, el Archivo privado del Conde de Romanones -en la Real Academia de la Historia-, el Archivo personal de Antonio Maura -en la Fundación del mismo nombre-, o los fondos de la Presidencia del Directorio Militar, pertenecientes al Archivo Histórico Nacional. Asimismo, durante una breve visita a París tuvimos ocasión de recabar, en los *Archives Diplomatiques* del Quai D'Orsay, información importante relativa a la colaboración interaliada durante los meses finales de la Gran Guerra.

Con todo, el volumen y calidad de las fuentes españolas y francesas parece muy pobre si se compara con la información que pudimos recopilar en los Estados Unidos. Gracias a dos estancias financiadas por el programa de becas predoctorales de la Universidad Complutense de Madrid fue posible la visita a los *National Archives and Records Administration* de los Estados Unidos. En su sede de College Park (Mary-

land), esta colosal institución encierra los fondos del Departamento de Estado. Dos fueron las series en las que se centró nuestra atención: el *Record Group* 59, o Archivos Centrales del Departamento de Estado, y el *Record Group* 84, que contiene los fondos de las representaciones diplomáticas norteamericanas, y por tanto, de la Embajada de los Estados Unidos en España. En ambos, prestamos especial atención a las series decimales 6 –relaciones comerciales y económicas-, 7 –relaciones políticas- y 8 –asuntos internos de los Estados. En ocasiones, cuando el problema considerado lo requería, recurrimos a la serie 3 –protección de intereses. También hubimos de adentrarnos, dentro del *Record Group* 59, en la signatura decimal correspondiente a la Primera Guerra Mundial -763.72-, que resultó la más complicada de manejar, habida cuenta de la variedad tópica y cronológica de los documentos que engloba. Por otra parte, en la Sección de Manuscritos de la Biblioteca del Congreso norteamericano pudimos acceder a las colecciones particulares de tres personajes: Joseph Edward Willard, que fue Embajador de los Estados Unidos en España entre 1913 y 1921; Juan Riaño y Gayangos, Embajador de España en los Estados Unidos entre 1910 y 1926; y Chandler P. Anderson, abogado estadounidense que fue amigo personal de Riaño, y que durante la parte final de la Primera Guerra Mundial actuó como una especie de *lobby* en defensa de los intereses españoles.

La riqueza de la documentación americana hace que en muchos casos conozcamos mejor lo que pasaba por las mentes y en los despachos de los funcionarios norteamericanos, que lo que acaecía en el Ministerio de Estado español. De hecho, nos hemos visto obligados en unas pocas ocasiones a tratar asuntos de los que sólo tenemos constancia por la documentación estadounidense, habiéndonos sido imposible hallar su rastro en la enmarañada organización de los depósitos madrileños. En otras circunstancias, el desequilibrio documental puede producir la impresión de que estamos haciendo un estudio exclusivamente de política exterior norteamericana. No obstante, se trata de una circunstancia inevitable, que solo cabe achacar a la disparidad de los recursos organizativos con que contaban las administraciones gubernamentales a ambos lados del Atlántico.

Aparte de fuentes inéditas, también se ha recurrido al uso de documentación publicada. De obligada referencia ha sido la serie *Foreign Relations of the United States*. Se trata de una selección de los documentos del Departamento de Estado que publica, para cada año y de manera periódica, la *Government Printing Office* de los Estados Unidos. En algunas partes del capítulo referido a los años veinte hemos apelado igualmente a los *British Documents on Foreign Affairs*, edición facsimilar de documentos del *Foreign Office* británico, que aparecen agrupados bajo un criterio temático. Por otra parte, ante la imposibilidad de consultar sus archivo personales, se han utilizado publicaciones documentales provenientes de los fondos del Coronel Edward

Mandell House –consejero del Presidente Wilson- y David Hunter Miller –asesor legal de la delegación norteamericana a la Conferencia de Versalles. Asimismo, cuando lo hemos considerado imprescindible hemos acudido a los debates del Congreso norteamericano, recogidos por el *Congressional Record*. Por último, a la hora de conocer el contenido íntegro de algunas medidas legislativas emitidas por el gobierno español, ha sido imprescindible recurrir a la *Gaceta de Madrid* y al *Diario de Sesiones del Senado*, recientemente digitalizados y puestos al servicio del público a través de Internet.

Sorprendentemente, es escaso el número de testimonios escritos que, en forma de memorias o diarios, han quedado para dar cuenta de las relaciones hispano-estadounidenses. Del lado norteamericano hemos hecho referencia a las memorias del General John J. Pershing –comandante en jefe de las tropas de los Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial-, a las del citado David Hunter Miller, a las de Robert Lansing –Secretario de Estado bajo Wilson- y a las escritas por George Creel cubriendo su período al frente del Comité de Información Pública. Del lado español el panorama es todavía más parco, ya que apenas contamos con el testimonio escrito por el Conde de Romanones en sus *Notas de una Vida* y las reflexiones de José Calvo Sotelo en *Mis Servicios al Estado*.

Por último, no podemos pasar por alto nuestras incursiones en las publicaciones periódicas de la época, tanto norteamericanas como españolas. En los Estados Unidos destaca el volumen de noticias relativas a España publicadas por el *Christian Science Monitor* de Boston; aparte de éste, son el *Washington Post* y el *New York Times* los diarios que más interés ofrecen. También nos han sido de alguna utilidad revistas como *Time Magazine*, *Current History* o *The North American Review*, por citar sólo algunas. Para España, la lista de diarios consultados se agranda, aunque el mayor número de artículos se ha recabado de los periódicos madrileños de mayor tirada, como el *ABC*, el *Sol*, o *El Imparcial*. De Barcelona hemos podido tener acceso a *La Vanguardia*, cuyos fondos están digitalizados en su totalidad. Por otra parte, durante los años de la Dictadura de Primo de Rivera han sido de obligada referencia *El Debate* y *La Época*.

Somos conscientes de que podríamos haber contado con un mayor número de fuentes. No obstante, creemos que las consultadas ofrecen un volumen de información adecuado y suficiente para los fines de este estudio. Se puede argumentar que quizá se haya escogido un período cronológico excesivamente amplio, pero éste no podía acortarse sin alterar el sentido y los propósitos de la tesis. La contemplación de tres décadas obliga a la selección de la información, focalizando la atención en las fuentes más importantes. Resulta por tanto imprescindible descartar fuentes de menor nivel cuya consideración hubiera prolongado excesivamente el tiempo trabajo, sin aportar testimonios significativos.

2. UN ENSAYO DE MODELO INTERPRETATIVO

2.1. Las relaciones internacionales y el Estado

La disciplina de las relaciones internacionales es excesivamente amplia. Ningún estudio que se incluya dentro de su espectro puede pretender abarcar todos sus aspectos. Asimismo, sus postulados han ido evolucionando a lo largo del tiempo, y los seguidores de las distintas escuelas reformulan continuamente sus postulados a la luz de las nuevas realidades. Resulta por todo ello imprescindible aclarar de partida en qué parte de todo ese entramado se sitúa la presente tesis.

A la hora de ofrecer una definición de lo que se entiende por “relaciones internacionales”, el único acuerdo que parece haber existido desde siempre es en hacerlo a partir del concepto de *frontera*. Siguiendo un criterio etimológico, podemos decir, con Raymond Aron, que “las relaciones internacionales son, por definición, al parecer, las relaciones entre naciones”; teniendo en cuenta que el término nación aquí “no hace referencia a una especie particular de comunidad política”, sino que “equivale a cual-

quier colectividad política, territorialmente organizada”⁴⁷. Así pues, para que algún hecho, acontecimiento o realidad entre dentro del ámbito de las relaciones internacionales, debe haber afectado, en su realización, a territorios que entran en la jurisdicción de dos o más gobiernos. Como resume Marcel Merle:

Si, por una hipótesis, los Estados desapareciesen, las relaciones que hoy calificamos de “internacionales” cambiarían de naturaleza. Mientras que el Estado subsista y la existencia se materialice sobre un terreno, mediante la existencia de la *frontera*, las relaciones internacionales solamente pueden concebirse en relación a él.

Esta es la razón por la que la definición más conveniente de las relaciones internacionales es aquella que toma el “paso” de la frontera como criterio de especificidad⁴⁸.

Está, por tanto, generalmente admitido que es la realidad estatal la que da carta de naturaleza a las relaciones internacionales. Sin embargo, el acuerdo no pasa de este punto. La siguiente pregunta la formula, con su habitual clarividencia, el citado Aron: “¿Hay que incluir en las relaciones entre unidades políticas las relaciones entre individuos pertenecientes a esas unidades?”⁴⁹ Si el único límite lo establecemos en la noción de frontera, la cantidad de flujos a considerar haría imposible la formulación de una teoría de las relaciones internacionales. Los primeros teóricos de la materia no se encontraron con muchos problemas a la hora de dar una respuesta al dilema. El Realismo clásico redujo el ámbito de las relaciones internacionales a las relaciones entre Estados. El padre moderno de esta corriente, Hans J. Morgenthau, ni siquiera se vio en la necesidad de justificar esta premisa, cosa que sí hizo, una vez más, Raymond Aron:

Ninguna disciplina científica se compone de fronteras netamente trazadas. Además, en primera instancia no es importante saber dónde terminan las relaciones internacionales, precisar a partir de qué momento informes individuales dejar de ser relaciones internacionales. Tenemos que determinar el centro de interés, la significación propia del fenómeno o las conductas que constituyen el nudo de ese terreno específico. Así, el centro de las relaciones internacionales son las relaciones que hemos calificado de interestatales, ésas que comprenden a las unidades en tanto que tales⁵⁰.

⁴⁷ “Les relations internationales sont, par définition, semble-t-il, les relations entre nations”, “...équivalent a n’importe quelle collectivité politique, territorialement organisée”, ARON, Raymond : *Paix et Guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 2004, pp. 16-17.

⁴⁸ MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 2000, p. 110.

⁴⁹ ARON, R.: *Paix...op. cit.*, p. 17.

⁵⁰ “Aucune discipline scientifique se comporte de frontières nettement tracées. Il n’importe guère, en première instance, de savoir où finissent les relations internationales, de préciser à partir de quel moment des rapport interindividuels cessent d’être des relations internationales. Nous avons à déterminer le centre d’intérêt, la signification propre du phénomène ou des conduites qui constituent le noyau de ce domaine spécifique, ce sont les relations que nous

A esta concepción se apuntaron los pioneros de la Historia de las Relaciones Internacionales. En las primeras palabras de su conocida obra sobre la materia, Renouvin y Duroselle aseguraban:

El estudio de las relaciones internacionales se ocupa sobre todo de analizar y de explicar los tratos entre las comunidades políticas organizadas dentro de un territorio, es decir, entre los Estados. En efecto, debe tener en consideración los vínculos establecidos entre los pueblos y entre los individuos que componen estos pueblos (...). Pero reconoce que rara vez estas relaciones pueden disociarse de las que se han establecido entre Estados: a menudo, los gobiernos no dejan el paso libre a estos contactos entre los Estados (...)⁵¹.

Pero con el discurrir de los años, los estudiosos comenzaron a prestar una mayor atención a esos “vínculos establecidos entre los pueblos y entre los individuos”. A la par que la situación provocada por la Guerra Fría, cuyas necesidades explicativas había tratado de cubrir el Realismo, se hacía menos agobiante, se avanzaba hacia un mundo en el que determinados grupos, con intereses distintos a los de los estatales, adquirirían la fuerza suficiente como para establecer lazos interfronterizos al margen de los gobiernos. Se tomaba conciencia, en definitiva, de la existencia de una red mucho más tupida y compleja de redes internacionales que no podían permanecer encubiertas y debían incorporarse al análisis de las relaciones internacionales, pues sin ellas, en ocasiones, resultaba difícil comprender el comportamiento mismo de los Estados. Surgieron así estudios teóricos como los de Robert Keohane y Joseph S. Nye⁵², que trataron de englobar esta nueva realidad que, por otra parte, se enmarañó todavía más cuando el avance de las nuevas tecnologías permitieron establecer nudos de comunicación y difusión mucho más numerosos y difíciles de controlar por las autoridades estatales. Recientemente, Joseph S. Nye Jr. aseguraba que “una consecuencia política del aumento de información a través de los nuevos medios de comunicación ya es evidente: los gobiernos han perdido una parte de su control tradicional sobre la información relativa a sus propias sociedades”⁵³.

Bajo estas circunstancias, no es extraño que Merle haya desistido de dar una definición restrictiva de la disciplina que nos ocupa, estableciendo que “en lo sucesivo calificaremos como relaciones internacionales todos los flujos que atraviesan las fron-

avons appelées interétatiques, celles qui mettent aux prises les unités en tant que telles”, *Ibidem*, p. 17.

⁵¹ RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*, México, FCE, 2000, p. 9 (Traducción de la cuarta edición francesa de 1995).

⁵² KEOHANE, Robert y NYE, Joseph S.: *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.

⁵³ NYE, Joseph S. Jr.: *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003, p. 81.

teras o que incluso tienden a atravesarlas”⁵⁴. En el campo español, Roberto Mesa se sumó a esta concepción, ya en la década de 1970, al escribir:

...nuestra visión de las Relaciones Internacionales abarca un complejo relacional en el que tienen cabida todos los grupos sociales o individuales cuyos intereses o cuya vocación les hacen salir del límite nacional y desarrollar o completar sus actuaciones en el marco internacional⁵⁵

¿Debemos entonces despreciar, por anticuadas, visiones como las de Aron o Morgenthau? No parece una postura sensata. No resulta difícil concluir, tras este breve análisis, que cada una de las escuelas teóricas ha tratado, con la mejor de las intenciones, de solucionar los problemas planteados por su momento histórico. No hay más que mirar los libros de Morgenthau y Aron para darse cuenta de ello. El primero terminó su *Política entre las Naciones*⁵⁶ con un análisis de la actualidad del momento, titulado “El problema de la Paz a mediados del S. XX”. Su visión mecanicista y en cierto modo pesimista de las relaciones entre Estados venía condicionada por la agobiante posibilidad de un choque entre los dos bloques en que se dividieron los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. En *Paz y Guerra entre las Naciones* se percibe también, a veces entre líneas y en ocasiones de manera explícita, la preocupación por la posibilidad de un holocausto nuclear, a la que Aron dedicó la gran mayoría de la cuarta parte del libro, llamada “Praxeología”. La distensión de los años sesenta y setenta, unida a la evolución social experimentada por las sociedades occidentales fue la que motivo análisis como los de Keohane, Nye y muchos otros. Y así podríamos seguir hasta citar trabajos del tipo de los escritos por Samuel Huntington, que hoy centran todos los debates.

La cuestión a plantearse en nuestro caso es, por tanto, la siguiente: ¿qué enfoque o enfoques resultan más adecuados para dar cuenta de la realidad internacional que envolvía las relaciones hispano-norteamericanas entre 1898 y 1930? No se pueden exportar los nuevos modelos, por muy de moda que estén, a análisis que pretenden aumentar el conocimiento del pasado. Hemos visto que Renouvin y Duroselle, desde el campo de la Historia, en los años de la posguerra mundial, no veían motivos para restar protagonismo al Estado en materia de contactos interfronterizos. Pero quizá resulte más adecuado buscar la respuesta en observadores contemporáneos al período en que se centra la presente tesis. Y para ello nada mejor que remitirnos a Edward Hallet Carr, quien en 1939, unos meses antes del estallido del conflicto mun-

⁵⁴ MERLE, M.: *Sociología...op. cit.*, p. 110.

⁵⁵ MESA GARRIDO, Roberto: *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus, 1977, p. 178.

⁵⁶ MORGENTHAU, Hans. J.: *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963.

dial que habría de dar un vuelco a la realidad imperante, hizo un repaso de la realidad internacional de los veinte años precedentes. Cuando trató de responder a la pregunta “¿Sobrevivirán las naciones como unidades de poder?”, ofreció la siguiente conclusión:

Estaría bien añadir en este momento que las unidades-grupo seguramente sobrevivirán de alguna manera como depositarias de poder político, sea cual sea la forma que tomen estas unidades. (...) No tiene sentido imaginar un mundo hipotético en el que los hombres ya no se organicen en grupos de cara a los conflictos y el conflicto no puede ser trasladado una vez más a un campo más amplio y más global⁵⁷.

Carr no tenía sitio en su cabeza para la consideración en profundidad de otros actores que los Estados-Nación que configuraban la realidad mundial de entreguerras. Ahora bien, ese período interbélico también fue caldo de cultivo de muchas reflexiones que buscaban la manera de evitar nuevos conflictos como el de 1914-1918. Distintos autores comenzaron a percibir, como recuerda Celestino del Arenal, que “los estados están condenados a convivir”, y que tienen “unos intereses colectivos que satisfacer”⁵⁸. En 1931, Alfred Zimmer hizo una definición completa de este fenómeno, al decir que uno de los hechos clave en la configuración de las sociedades modernas era el paso de un mundo basado en las relaciones entre Estados a otro basado en las relaciones entre los pueblos⁵⁹. Ambas afirmaciones ponen de manifiesto la gestación de nuevas fuerzas que, si bien se encontraban en una fase muy temprana de desarrollo, parecían llamadas a desempeñar un papel fundamental dentro de las relaciones internacionales, interfiriendo, e incluso ensombreciendo, las relaciones entre Estados.

No se torna posible, por tanto, aplicar la perspectiva estrechamente estatocéntrica del Realismo Clásico al período que estamos considerando. Aquélla fue definida cuando la Guerra Fría, y con ella el peligro constante de una deflagración mundial, dejaban poco margen para que otros grupos, aparte de los estatales, desarrollaran su potencial. La Historia de Relaciones Internacionales, llevada por esta situación y por la tradición misma de la Historia Diplomática, se apuntó entonces a esta corriente, y apenas quedó, fruto de la observación de la realidad de los años veinte y treinta, el concepto de “fuerzas profundas” de Renouvin⁶⁰. La perspectiva de este trabajo, aunque

⁵⁷ CARR, Edward H.: *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004, pp. 311-312.

⁵⁸ ARENAL, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 15.

⁵⁹ ZIMMER, Alfred: *The Study of International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1931. Citado por NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales”, *Ayer*, n.º 42 (2001), pp. 17-42. La cita a Zimmer proviene de las páginas 18 y 19.

⁶⁰ RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B.: *Introducción... op. cit.*, pp. 15-279. Las famosas fuerzas profundas de Renouvin componen una mezcla de factores más o menos deterministas de

formulada a partir del Estado, no puede dejar de lado la actuación de otras fuerzas cuyas actividades traspasaban fronteras, y cuyo rastro queda perfectamente marcado a la hora de analizar las relaciones hispano-americanas. Nos referimos a las fuerzas transnacionales: fundamentalmente las firmas multinacionales y la opinión pública internacional.

2.2. Microrrelaciones internacionales. Los actores

El mismo hecho de tomar al Estado como eje vertebrador obliga a analizar, siquiera brevemente, la figura y la actuación de éste. Existe tradicionalmente, entre los teóricos de la realidad internacional, una tendencia a la abstracción de la figura del Estado, hasta convertirlo en un ser independiente dotado de cualidades humanas. Es una concepción que viene de lejos, como destaca el propio Merle al recordar las palabras que el Canciller d'Aguessay escribió en 1910:

Toda sociedad humana o toda nación particular, al no ser más que la reunión de varios hombres unidos conjuntamente por lazos más estrechos que los proporcionados por la naturaleza, puede ser considerada como un solo hombre (...). Así, todo lo que sea dicho sobre los deberes naturales del hombre (...) debe aplicarse a cada nación o a cada Estado, como a cada hombre considerado separadamente⁶¹.

De esta manera, como recuerda un autor argentino contemporáneo, se ha terminado acuñando un "lenguaje antropomorfo usado casi universalmente cuando se hace referencia a los Estados en términos (por ejemplo) de actores 'débiles' o 'fuertes' que 'sufren', son 'honrados', son 'humillados', tienen 'orgullo' y aspiran a la 'gloria'". Llevados por esta "falacia antropomorfa"⁶², hemos terminado por olvidar que los Estados no son seres vivos, sino realidades complejas bajo las que se esconden una serie de instituciones, personalidades y mecanismos que es imprescindible desentrañar si se quiere entender correctamente la realidad internacional. Dicho de otra forma, debemos estudiar lo que se ha llamado *proceso de toma de decisiones*. Han sido precisamente los historiadores de las relaciones internacionales quienes más esfuerzos han realizado por aportar un modelo para su estudio. Y de entre ellos, es el ya citado

la acción internacional, y de flujos permanentes. En esta obra define las siguientes: Los factores geográficos, las condiciones demográficas, las fuerzas económicas, las cuestiones financieras, el sentimiento nacional, los nacionalismos y el sentimiento pacifista. Su enunciado recuerda enormemente a los factores del poder nacional expuestos por Morgenthau.

⁶¹ MERLE, M.: *Sociología... op. cit.*, p. 343.

⁶² Tanto el concepto de falacia antropomorfa como las palabras citadas provienen de ESCUDÉ, Carlos: *El Realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, GEL, 1996. Vid. Capítulo II: "La falacia antropomorfa en el discurso de las Relaciones Internacionales".

Jean Baptiste Duroselle⁶³ el que ha ofrecido una de las reflexiones más completas, a pesar del excesivo peso que otorga a los individuos.

Duroselle comienza asegurando que en cada Estado es una “minoría interesada y activa” la que concentra la verdadera capacidad de intervención en materia de política exterior. Dentro de este grupo, a su vez, se pueden distinguir dos sectores: el de los *decisores* y el de los *ejecutantes*⁶⁴. En el primero debemos diferenciar entre la persona o personas que gozan de la “responsabilidad de tomar las decisiones” - generalmente un grupo muy reducido-, y el círculo de asesores cercanos cuyas opiniones tienen gran peso en las decisiones finales. Para poder desenmascarar a estas personalidades, se tiene que prestar una especial atención a la organización gubernamental del país o países objeto de nuestra atención. Generalmente, nos encontraremos con que la gestión de la política exterior, al nivel más alto, se encuentra en manos de la cabeza del poder ejecutivo y de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Tendremos por tanto que conocer la estructura de estas oficinas, su evolución y la existencia o no de mecanismos de asesoramiento, para poder llegar a comprender sus líneas de actuación en materia de política exterior.

Menos preciso resulta el nivel de los *ejecutantes*, porque Duroselle incluye bajo esta denominación tanto a los grupos de personas que ostentan algún grado de influencia sobre los decisores -ya sea como proveedores de información o como agentes de presión- como a aquellos sectores encargados de la aplicación y puesta en marcha de las decisiones. Es decir, dentro de los *ejecutantes* se englobarían aquellas esferas capaces de intervenir en niveles pre y post decisionales.

En nuestro caso es vital destacar la importancia de la calidad y el tipo de informaciones recibidas por los decisores. De éstas dependerán, en muchas ocasiones, las líneas de acción adoptadas. Generalmente, la información más directa la reciben los gobiernos de sus servicios diplomáticos. Éstos nacieron como una manera de mantener informados a los ejecutivos de lo que ocurría en el interior de los Estados rivales. Si bien este papel ha quedado hoy día ensombrecido por la existencia de otras muchas fuentes de información, la diplomacia ejercía todavía una labor irremplazable a lo largo del primer tercio del S. XX. Para poder analizar la calidad de sus informes, tendremos una vez más que remitirnos a la estructura y funcionamiento de los citados servicios diplomáticos. El grado de profesionalización de la diplomacia de un país, y el nivel de recursos con los que cuente influirá de manera directa en la calidad de las noticias que aquella produzca. Seguramente, no interpretará igualmente los hechos un

⁶³ DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 1998.

⁶⁴ Vid. capítulo IV, “Los agentes de las relaciones internacionales”, en *Ibidem*, pp. 93-108.

profesional que ha dedicado años de estudio a la comprensión de la realidad del país al que está destinado, que un Embajador de los que se conocen como *políticos*, con escasa experiencia en el servicio, y cuya opinión estará seguramente contaminada por prejuicios y estereotipos heredados que no se ha molestado en desmentir. Recientemente, en la presentación de un dossier sobre las relaciones hispano francesas, Antonio Niño recordaba:

Es conocido que las imágenes que tienen unos países de otros son un factor de enorme relevancia en sus mutuas relaciones (...). Los numerosos estudios sobre el proceso de toma de decisiones en política exterior han subrayado la importancia que tienen los fenómenos de *misperceptions* en las relaciones internacionales. En política exterior el sesgo y la calidad de la información que se recibe es determinante en el resultado”⁶⁵.

Precisamente este terreno de las imágenes preconcebidas del *otro*, contenidas en los informes diplomáticos, revestirá gran importancia en nuestro estudio, constituyendo el factor de mayor peso a la hora de diseñar determinadas políticas.

No se pretende con lo dicho, ni mucho menos, aseverar que las imágenes del otro constituyen el principal modelador de las decisiones estatales. Éstas se ven influidas por otros muchos factores, que podríamos llamar ambientales, y que han puesto de manifiesto, de una forma u otra, todos los principales teóricos de las relaciones internacionales. La situación interna de cada país -económica, política, social, etc.-, decantará el diseño de las líneas de acción y definirá una serie de presiones que influirán en la actuación estatal. Algunos de los agentes que están detrás de estas presiones “disponen de un poder material o moral superior al de no pocos Estados Nacionales”⁶⁶, “escapan más o menos, si no totalmente, al control de las autoridades estatales”⁶⁷, extienden su labor más allá de las fronteras estatales y pretenden en muchas ocasiones “conseguir la adopción y ejecución de determinadas políticas sin intentar obtener un control pleno y completo de los órganos de decisión política”⁶⁸. Nos referimos a lo que, desde hace ya bastantes años, se conoce como “fuerzas transnacionales”.

Desde que la distensión de los años setenta abrió una brecha irrecuperable en los postulados del paradigma realista, los teóricos han venido prestando más atención a estos flujos de fuerzas cuya acción se entrelaza con la de los propios Estados y se amplía en un mundo cada vez más globalizado. Una de las primeras y más completas

⁶⁵ LUIS, Jean-Philippe y NIÑO, Antonio: “Introduction. Percevoir et décider: le rôle des images et des stéréotypes nationaux dans les relations hispano-françaises”, *Siècles. Cahiers du Centre d’Histoire “Espaces et Cultures”*, n.º 20 (2005), pp. 3-14.

⁶⁶ TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, 1985, p. 129.

⁶⁷ MERLE, M.: *Sociología... op. cit.*, p. 410.

⁶⁸ TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad... op. cit.*, p. 128.

explicaciones teóricas de estos fenómenos la ofrecieron entonces Kehoane y Nye, con su estudio sobre la interdependencia compleja⁶⁹. Por primera vez, estos y otros autores daban entidad teórica a nuevos actores que, sin eclipsar el “protagonismo, todavía fundamental pero ya no indiscutido, de los Estados”⁷⁰, no podían dejar de ser considerados en cualquier estudio que se preciase sobre el escenario internacional del momento. Con ello no se hacía sino constatar una realidad existente desde mucho tiempo atrás, cuya presencia se había visto eclipsada por el contexto de la posguerra. Es evidente que el grado de complejidad que reviste el actual mundo globalizado, y por tanto la cantidad de agentes intervinientes en su configuración no podían siquiera ser imaginados en el mundo de las primeras décadas del siglo XX, pero algunos de ellos tienen un historial bastante antiguo en la política internacional. Basta con dirigir nuestra mirada hacia los Estados Unidos de comienzos del S. XX, para distinguir dos de estos grupos de presión. En primer lugar, las multinacionales, que jugaron un papel en la política exterior desplegada bajo la presidencia de William H. Taft (1909-1913), calificada como la “diplomacia del dólar”, en una expresión que gozaría de gran éxito a la hora de describir ciertas actuaciones internacionales de los Estados Unidos desde aquel momento. Y en segundo lugar, podríamos referirnos a las corrientes pacifistas, con excepcional fuerza en territorio norteamericano, pero con presencia en una gran mayoría de países occidentales. Éstas influyeron, entre otras cosas, en la firma de una serie de tratados de conciliación entre los Estados Unidos y diversos países de Europa a lo largo de los años inmediatamente anteriores a la Primera Guerra Mundial.

Serán precisamente estas dos corrientes: las firmas multinacionales y la opinión pública internacional, incluidas en todos los estudios sobre las fuerzas transnacionales, las que puedan seguirse rastreando durante todo el período de entreguerras, y ocupen un papel muy importante en el estudio que nos proponemos llevar a cabo. Por ello merecen ser consideradas de manera algo más exhaustiva.

Sobre el papel de las empresas multinacionales en el sistema internacional se han vertido ríos de tinta. Se trata de un tema que enlaza con un debate mucho más antiguo dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales: el entablado alrededor de las causas del Imperialismo y el verdadero papel de las fuerzas económicas en la expansión de los Estados. El marxismo clásico, y posteriormente algunos pensadores de tendencia liberal, vieron “la raíz del imperialismo en la necesidad de exportar un sobrante de objetos manufacturados y de capital”. Según estas corrientes, tras la ac-

⁶⁹ KEOHANE, R. y NYE, J.S.: *Poder...op. cit.*. El capítulo 1 de este libro, titulado “La interdependencia en la política mundial”, pp. 16-38, tiene una de las explicaciones más clarificadoras acerca de la transición del paradigma realista, enlazado con el contexto de la Guerra Fría, hacia los paradigmas globalizantes.

⁷⁰ MESA, Roberto: *Teoría y Práctica...op. cit.*, p. 177.

ción expansiva de los gobiernos estarían las presiones de intereses privados, de carácter económico o empresarial, interesados en establecer nudos comerciales más allá de las propias fronteras. Dentro del campo de las relaciones internacionales, encontramos tanto autores que han tratado de refutar estas teorías, como otros que las han apoyado. Entre los primeros podríamos situar a los realistas como Raymond Aron, que dedica el capítulo IX de su ya citada obra, titulado “los Recursos”, al análisis de este problema, y llega a la siguiente conclusión:

La enormidad de los capitales invertidos por los europeos en los territorios sobre los que no ejercían la soberanía, y la mediocridad de las sumas invertidas precisamente allí donde ejercían la soberanía muestran la relativa independencia de los dos movimientos, el uno de capitales, el otro de soldados⁷¹.

Curiosamente, es entre teóricos más actuales donde podemos encontrar nuevos apoyos a las teorías clásicas del imperialismo económico. Así, desde España, Roberto Mesa afirmaba:

Sin pretensiones de buscar una línea ecléctica, afirmaríamos que en su génesis doctrinal pueden hallarse fenómenos de pretensión imperialista movidos por resortes no económicos; pero indudablemente el desarrollo imperialista, y en particular del imperialismo financiero, con todo lo que comporta de sometimiento y explotación de unos pueblos por otros, es un hecho esencialmente económico⁷².

De esta manera, mientras que los teóricos más clásicos despreciaban el papel de las empresas multinacionales, la revisión de los postulados imperialistas, junto con el peso que aquéllas parecían tener en el diseño de las políticas de algunos gobiernos del momento, condujo a la necesidad de precisar cuál era su verdadero en la vida internacional. El debate está lejos de cerrarse, pero se pueden aventurar ciertas generalizaciones, que expone de manera muy metódica Marcel Merle.

Siguiendo los criterios de este autor, una definición aséptica de firmas multinacionales sería la siguiente: Se trata de sociedades cuyo capital, generalmente de origen privado, pero que excepcionalmente puede ser público, pertenece a ciudadanos de uno o varios países, que extienden sus actividades más allá de las fronteras de un Estado, y cuyos fines pueden ser: la reducción de los costes, aprovechando las condiciones ventajosas que se ofrecen en el extranjero, o la diversificación de las actividades de la firma.

⁷¹ “L’énormité des capitaux investis par les Européens dans des territoires sur lesquels ils n’exerçaient pas la souveraineté, la médiocrité des sommes investies précisément là où ils exerçaient la souveraineté montrent la relative indépendance des deux mouvements, l’un des capitaux, l’autre des soldats”, ARON, R. : *Paix...op. cit.*, p. 276.

⁷² MESA, R.: *Teoría...op. cit.*, p. 191.

Por otra parte, a la hora de analizar la actuación de las multinacionales, deben distinguirse entre las sociedades matrices, ubicadas generalmente en el país de origen de la empresa, y las sucursales o filiales, instaladas en países extranjeros, que ofrecen algún tipo de oportunidad o beneficio a la sociedad matriz. Esto conduce, teniendo en cuenta nuestros intereses, centrados en la actividad estatal, a la necesidad de contemplar dos vías de interacciones: las que se establecen entre las sociedades matrices y los gobiernos de los países de origen, y las que se imponen entre las filiales o sucursales, y los Estados receptores de las inversiones.

En las relaciones entre las sociedades matrices y los Estados, “puede haber tanto complicidad como hostilidad”. En muchos casos los intereses estatales y los de la empresa multinacional pueden coincidir hasta tal punto que el Estado puede llegar a poner una parte importante de sus recursos a disposición de la firma. En otras ocasiones, las coincidencias de intereses no serán tan grandes, o pueden no existir, en cuyo caso el grado de colaboración será mínimo.

Resultan, sin embargo, mucho más interesantes las variantes que pueden arrojar las relaciones entre las firmas y los gobiernos receptores de las inversiones. Estos últimos, en muchas ocasiones, se verán ante una disyuntiva de difícil solución. Hay que tener en cuenta que, sin que esto sea una condición *sine qua non*, el país de acogida no suele tener un alto nivel de desarrollo, y se ve necesitado de contar con el concurso de inversores extranjeros para introducirse en los caminos del desarrollo. A la vez, tampoco es raro que, una vez establecida, la filial o sucursal de la multinacional adquiera el control sobre una parte importante de los recursos del país, y suscite los recelos de las autoridades de éste. Ante estas circunstancias, los Estados pueden optar por un abanico de medidas que van desde la expropiación –que puede acarrear graves conflictos con el gobierno del país donde se ubica la sociedad matriz-, hasta la puesta en marcha de medidas que limitan en mayor o menor grado las posibles iniciativas de la firma⁷³. Los resultados de un enfrentamiento directo entre el gobierno de acogida y la multinacional dependen de diversas variables: i) el grado de colaboración existente entre la firma y el gobierno de su país de origen. Si esa colaboración es estrecha, la multinacional tendrá más posibilidades de éxito en sus enfrentamientos con sus países de acogida, al poder contar con los recursos diplomáticos que le ofrece su Estado-matriz. ii) la importancia que el Estado-matriz tiene en la política exterior del Estado de acogida. Si éste sufre algún tipo de dependencia importante con respecto a aquél, es más probable que se abstenga de tomar medidas contra los inversores de un país que necesita por una u otra razón. iii) el montante de la inversión de la firma en el país de acogida. Si dicho montante es elevado, mayor será la resistencia que plantea-

⁷³ MERLE, M.: *Sociología...op. cit.*, pp. 430-451.

rá la empresa, y viceversa. iv) la importancia de los recursos controlados por la multinacional para los países de origen. Si el Estado de acogida puede obtener por otra vía los recursos que le proporciona la multinacional, tendrá menor reparo en enfrentarse a ella que si no puede obtener un sustitutivo para los mismos. Serán todas ellas circunstancias que podremos contrastar en los eventos de las relaciones hispano-norteamericanas a lo largo del período tratado.

El papel de la opinión pública en las relaciones internacionales es mucho más escurridizo y difuso que el de las firmas multinacionales. Buscando una definición de opinión pública podríamos muy bien adoptar, por su concisión, las palabras de Truyol:

En principio, y por definición, la opinión pública es algo espontáneo, que refleja la conciencia de un grupo mayor o menor de hombres frente a los problemas de la vida colectiva, nacional e internacional⁷⁴.

De nuevo se impone un breve recorrido histórico por el concepto, antes de su caracterización para el caso concreto de este estudio. El fenómeno de la opinión pública es algo propio del mundo contemporáneo, y su influencia resulta vital para comprender el desarrollo interno de los países occidentales. Sin embargo, los cauces por los que se manifiesta, y las formas que reviste, son variadas y hacen difícil no sólo su conceptualización sino su tratamiento teórico. En todo caso, parece sencillo establecer conexiones entre la influencia de ciertos elementos considerados de opinión pública – medios de comunicación, organizaciones culturales, etc.-, y las decisiones de los gobiernos en materia de política interior. El panorama se vuelve mucho más escurridizo cuando nos planteamos su papel en el marco de las relaciones internacionales. Parece que hay consenso a la hora de afirmar que hasta

1914, la dirección de las relaciones internacionales estaba regida por la preocupación de las personas profesionalmente vinculadas a ellas. En los países democráticos la política internacional era considerada algo fuera del alcance de la política de los partidos y los órganos representativos no se sentían competentes para ejercer un control riguroso sobre las misteriosas operaciones de los ministros de exteriores⁷⁵.

La Primera Guerra Mundial cambió por entero el panorama; “la prolongación del conflicto, la magnitud de los sufrimientos, el espectáculo de las ruinas despertaron en una gran parte de la opinión pública y en la mente de algunos estadistas el deseo de prevenir el retorno de semejantes pruebas”⁷⁶. Estas corrientes, que entroncaron con el pacifismo tradicional en muchos pueblos, influyeron de manera directa en la configuración del mundo posbélico.

⁷⁴ TRUYOL Y SERRA, A.: *La Sociedad...op. cit.*, p. 169.

⁷⁵ CARR, E.H.: *La crisis...op. cit.*, p. 33.

⁷⁶ RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B.: *Introducción...op. cit.*, p. 266.

El fracaso de los experimentos pacifistas de los años veinte tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial llevó a los teóricos realistas a despreciar a la opinión pública. Curiosamente no negaban su existencia ni su capacidad de influencia, pero afirmaban que tratar de seguir su liderazgo podía tener consecuencias desastrosas para la seguridad de los Estados. Así lo expresaba Morgenthau:

Si un gobierno se viera ante el dilema de escoger entre una política exterior buena [garante de la seguridad, y beneficiosa para el poder nacional], pero impopular, y una equivocada, pero pedida por la opinión pública, debería evitar (...) caer en la tentación de sacrificar lo que considere una política exterior acertada en aras de la opinión pública⁷⁷.

Pero instar a la ignorancia de la opinión pública no significaba desechar el estudio del papel que ha desempeñado o puede seguir desempeñando en los diseños de política exterior. El mismo padre del Realismo auguraba lo peor para los gobiernos democráticos que no logran controlar y poner de su lado a la opinión pública.

Los problemas a los que se enfrenta cualquiera que desee tener en cuenta a la opinión pública son múltiples: i) se trata de un ente carente de uniformidad. La opinión nunca actúa como una corriente unívoca, y en muchas ocasiones existen varias tendencias, con intereses contrapuestos. ii) adopta múltiples formas. No existen órganos que puedan considerarse portavoces únicos de la opinión pública. Ésta se expresa a través de muchos cauces: medios de comunicación, asociaciones, manifestaciones, etc. iii) no es la opinión la única capaz de influir en las decisiones de otros, sino que puede verse influida, y de hecho lo hace comúnmente, por los Estados⁷⁸. iv) tiene un carácter efímero. Para que las corrientes de opinión tengan una influencia a considerar, deben permanecer durante un período de tiempo prolongado⁷⁹.

¿Resulta conveniente tratar de desentrañar el papel de las corrientes de opinión en las relaciones hispano-estadounidenses? Creemos que lo es, al menos desde una perspectiva teórica. El escenario mundial de los años veinte representa un lugar único en que dilucidar el papel de las ideas en la acción exterior de los gobiernos. Se trata de una época para la que está suficientemente demostrada la existencia de unas corrientes de opinión antibelicistas. Conocer en qué tipo de decisiones los Estados se vieron influidos por las diversas tendencias –intelectuales, mediáticas, etc.- a favor de

⁷⁷ MORGENTHAU, H.J.: *La lucha...op. cit.*, p. 200.

⁷⁸ "...las condiciones de organización y de técnica de toda índole en la difusión y presentación de las noticias, acrecientan las posibilidades del Estado y de los grupos privados más fuertes en la configuración y manipulación de la opinión pública", TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad...op. cit.*, p. 169.

⁷⁹ "Por ahora, [las manifestaciones de la opinión pública] no son más que fenómenos episódicos, en donde puede verse justamente el esbozo de lo que podría ser una solidaridad mundial. La opinión pública mundial es una fuerza ocasional (...)", MERLE, M.: *Sociología...op. cit.*, p. 468.

la paz nos puede decir mucho acerca del verdadero papel de las ideas en las relaciones internacionales.

2.3. Macrorrelaciones Internacionales. El sistema internacional

Se ha dedicado un importante espacio, dentro de esta introducción teórica, a la definición de los diferentes tipos de actores con los que nos vamos a encontrar a lo largo de este estudio. Sin embargo, de nada servirían todas esas reflexiones sin considerar la manera en que estos actores se desenvuelven en el medio internacional. Debemos, por tanto, elevar el nivel de observación hasta el punto donde sea posible abarcar la totalidad del sistema internacional, alcanzando la perspectiva que algunos autores llaman de “macrorrelaciones internacionales”⁸⁰.

Es a este nivel cuando los Estados, así como el resto de los actores, adquieren su verdadera identidad, y se pueden identificar las diferencias existentes entre ambos. Es aquí donde se desenmascara otra de las paradojas de la realidad internacional: la desigualdad que existe entre la entidad jurídica de los Estados y el papel real que ocupan en el sistema internacional. Según el Derecho Internacional, los Estados se caracterizan por ser “una organización de poder independiente sobre una base territorial” compuesta por “tres elementos: una población, un territorio, un gobierno propio”. Desde esta base, todos ellos se encuentran teóricamente en condiciones de igualdad a la hora de hacer valer sus derechos en la escena internacional. Sin embargo, en la realidad, siempre ha existido “un grupo de potencias mayores, variable en cuanto al número y la composición, y cuyos miembros se destacan decisivamente en el escenario internacional”⁸¹ del que se consideran directores. Precisamente el número, distribución y comportamiento de estos países directores es lo que ha determinado el escenario o sistema internacional en el que el resto de los actores internacionales, sean Estados o no, se han desenvuelto. Conocer la configuración coyuntural de dicho sistema, y la posición que ocupan en el mismo los actores cuya interacción deseamos estudiar constituye el punto de partida imprescindible para la elección de un modelo de análisis adecuado a nuestro estudio. Podríamos así partir de la premisa de que la presente tesis considera las relaciones entre una gran potencia en auge, y una pequeña potencia en declive.

Los apelativos de gran potencia y de potencia media aparecen con frecuencia en los medios dedicados al análisis de la realidad internacional. Sin embargo, son va-

⁸⁰ La diferenciación entre las perspectivas macro y micro ha sido tomada de la obra de REYNOLDS, P.A.: *Introducción...op. cit.*

⁸¹ TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad...op. cit.*, pp. 102 y 119.

rias las definiciones que se pueden dar de ambos, y la adopción de unas u otras determinará el análisis que se lleve a cabo con posterioridad. Existe bastante consenso a la hora de señalar cuáles son las grandes potencias de cada momento, pero no suelen quedar tan claros los criterios que les dan carta de naturaleza. Tradicionalmente se las definía como aquéllos países que gozaban de un mayor poder, entendido éste como “la capacidad de una unidad política para imponer su voluntad a las otras unidades”⁸². Muchos autores pensaron que era posible medir la cantidad de poder ostentada por un Estado mediante la consideración de unos determinados “elementos de poder”, que para Morgenthau eran: la posición geográfica privilegiada, la dotación de recursos naturales, la capacidad industrial desarrollada, la correcta preparación militar, una población equilibrada y adecuadamente distribuida, un carácter nacional sólido, una moral nacional elevada, un gobierno de calidad, y una diplomacia profesional. Según los primeros realistas, la medición del poder de una nación podía llevarse a cabo de forma más o menos mecánica, y por ende objetiva. Sin embargo, dentro de esta misma corriente de pensamiento, Aron negó la utilidad de las listas que trataban de contemplar objetiva las fuentes de poder, tachándolas de arbitrarias y heterogéneas. El francés introdujo entonces un elemento de relatividad, al asegurar que, dependiendo del lugar y el momento histórico, la importancia de los elementos de poder podía variar enormemente. Con todo, este importante sociólogo francés no escapó a la tentación de señalar tres elementos fundamentales que podían servir como guía para analizar el poder de un Estado: el espacio que ocupan las unidades políticas, los recursos de éstas –humanos y materiales-, y la capacidad para transformarlos⁸³.

La identificación de los elementos de poder como medio para saber si un Estado podía contarse o no entre los grandes resultaba válida tan sólo mientras que se pensara, como los realistas, que el objetivo único y verdadero de la actuación internacional de los Estados era la consecución de más poder del que se tenía. Esta concepción emanaba del convencimiento hobbesiano de que, individualmente, todos los hombres buscan, de forma natural, el dominio de otros; era lógico que a un nivel superior las relaciones entre unidades políticas se rigieran por el mismo criterio, y tendieran a un enfrentamiento militar, que sólo podía evitarse mediante complejas maniobras de equilibrio. Pronto, diversos intelectuales se rebelaron contra esta presunción, y pusie-

⁸² “...la capacité d’une unité politique d’imposer sa volonté aux autres unités”. ARON, R.: *Paix...op.cit.*, p. 58.

⁸³ ARON, R.: *Paix...op. cit.*, pp. 58-80. Sobre la evolución del concepto de poder a través de las diversas corrientes, véase el capítulo I, “Discusiones teóricas en torno al poder en las relaciones internacionales, ¿ropaje nuevo o cambio de escena?”, en COLACRAI, Myriam (comp.); ZUBELZÚ DE BACIGALUPO, Graciela; NAISHTAT, Francisco; MIGUEL, Jorge Raúl de y NIÑO, Antonio: *Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates*, Rosario (Argentina), CERIR, 2001.

ron de manifiesto que el poder no podía considerarse tanto un objetivo como un medio para la consecución de los verdaderos fines del Estado: el aumento del bienestar, la seguridad de la población, etc. Pero el ataque más directo a la concepción realista del poder, entendido como fuerza militar, vino de la mano de los interdependentistas, encabezados por los citados Keohane y Nye, quienes pusieron de manifiesto que:

...*si* no existen limitaciones para la elección de instrumentos (...), el Estado con capacidad militar superior prevalecerá. Si el dilema de la seguridad fuese extremadamente agudo para todos los Estados, la fuerza militar, apoyada en recursos económicos y de otro tipo, sería claramente la fuente de poder predominante. (... Pero) a menudo la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas (...) en muchas situaciones, los efectos de la fuerza militar son tanto costosos como inciertos⁸⁴.

Estos autores norteamericanos restringían la validez del análisis realista a situaciones concretas, en que la seguridad o la integridad de los Estados se veía amenazada, y por tanto el uso de la fuerza militar se percibía como una obligación impuesta por la gravedad de las circunstancias. De poco sirve la potencia militar en unas negociaciones de tipo económico o cultural, donde la guerra no es una amenaza plausible. El concepto de poder hoy día está mucho más diversificado, y la fuerza militar es sólo una parte del mismo. En la actualidad, recuerda Joseph S. Nye, Jr., “la guerra sigue siendo posible, pero es mucho menos aceptable”; y además, “en la mayoría de las grandes potencias de hoy, el uso de la fuerza pondría en peligro sus objetivos económicos”. Se ha comenzado así a distinguir entre poder militar y poder económico. Este último sería ahora “más importante que antaño, tanto por el aumento relativo del precio de la fuerza militar, como por la importancia de los intereses económicos en la escala de valores de las sociedades”. También han aparecido en escena consideraciones en torno a lo que podríamos denominar poder ideológico. La conceptualización más novedosa en este campo es la del *poder blando*, basada en la premisa de que “[u]n país puede obtener los resultados que desea en política mundial porque otros países quieren seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura”. De esta manera, un Estado podría atraerse la simpatía de otros, simplemente “logrando que otros ambicionen lo que uno ambiciona”⁸⁵.

Podemos, por tanto, seguir definiendo a las grandes potencias como aquéllas que tienen un mayor poder, entendido como la capacidad para influir en el comportamiento del resto de los Estados. Pero únicamente si admitimos los cambios que se han operado en la naturaleza de éste, unos cambios que no sólo son aplicables al

⁸⁴ KEOHANE, R. y NYE, J.S.: *Poder...op. cit.*, pp. 44 y 45.

⁸⁵ NYE, J.S. Jr.: *La paradoja...op. cit.*, las citas son de las pp. 26-30.

análisis de la realidad actual, sino que se prestan igualmente para la consideración de algunos acontecimientos del pasado. Una vez más es Merle quien ha arriesgado una nueva conceptualización de las grandes potencias, que recuerda a las definiciones más clásicas, pero que introduce matices ciertamente significativos. Se trataría de estados

“en condiciones de desempeñar una función mundial, es decir, de intervenir en todas las partes del mundo. Puede tratarse de intervenciones militares, pero también de intervenciones políticas (o diplomáticas), económicas o ideológicas. Únicamente la acumulación de estas capacidades de intervención puede conferir a un Estado el papel de una potencia mundial”⁸⁶.

Mucho más escurridiza se presenta la caracterización de las potencias medias. En primer lugar, es extremadamente complejo llegar a un acuerdo acerca de los criterios definitorios de este tipo de países. Como recuerda Carsten Hoolbraad⁸⁷, el autor que más esfuerzos ha hecho para clarificar teóricamente el papel de este tipo de estados secundarios en el sistema internacional, es el concepto mismo de potencia media el que está en entredicho. A lo largo de la historia se ha reconocido, si no jurídica al menos tácitamente, la presencia de las grandes potencias, y se ha aceptado su liderazgo, ejemplificado en multitud de eventos e instituciones, desde el Congreso de Viena hasta las reuniones del G-7.

La idea de que existe un grupo intermedio de países, situado entre los grandes y los pequeños, con características propias, y unas funciones determinadas en el sistema internacional, puede remontarse, según Holbraad, a la época moderna, a través de la obra de autores como Giovanni Botero en el S. XVI, o el abate Mably en el XVIII⁸⁸. Por otra parte, a lo largo de toda la era contemporánea, se ha hecho patente la existencia de Estados que si bien no eran admitidos dentro del círculo de las grandes potencias, tampoco se encontraban en los estratos más bajos del escalafón. En el citado Congreso de Viena, se estableció formalmente la participación de un Comité de los Ocho, que incluía a Rusia, Prusia, Austria, Gran Bretaña, Francia, España, Portugal y Suecia⁸⁹. De estos países, se reconocía la posición preponderante de los cinco primeros, y la inclusión en el grupo de los otros respondía a la vaga sensación de que, si bien eran Estados con algunas carencias que les impedían estar entre los grandes, gozaban de una posición especial. Ya en el siglo XX, la constitución y funcionamiento de la Sociedad de Naciones dio paso a las reivindicaciones de un número determinado

⁸⁶ MERLE, M.: *Sociología...op. cit.*, p. 350.

⁸⁷ HOLBRAAD, Carsten: *Las potencias medias en la política internacional*, México, FCE, 1989.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 22-27.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 31-33.

de países, como España, Brasil o China, que aludían a diversas justificaciones –un pasado glorioso, una población numerosa, un territorio amplio, una posición regional de relevancia, etc.-, para apoyar su petición de ser incluidos en el Consejo de la Sociedad⁹⁰. Pero nunca ha habido nada parecido a un grupo de potencias medias actuando en conjunto y reconocido por todos. Son las reticencias tanto de esos países medianos como de los que se encuentran por debajo de ellos las que explican esta situación. Las potencias medias, antes que identificarse con sus iguales, han buscado su inclusión en el grupo de los grandes. En tanto que los Estados menos privilegiados se han negado a la pérdida todavía mayor de influencia que les supondría la existencia de un grupo intermedio entre ellos y las grandes potencias⁹¹. Por tanto, cualquier conceptualización que se haga de las potencias medias resultará insatisfactoria, y se basará en criterios cargados con un alto grado de relativismo.

Si queremos marcar unas pautas para la conceptualización objetiva de las potencias medias, podemos hacerlo a partir de diversos criterios⁹². En primer lugar, es posible argumentar que las potencias medias vienen caracterizadas por el desempeño de algún tipo de función específica en el sistema internacional. Así, podrían describirse como los países encargados de equilibrar los bloques de alianzas que engloban a las grandes potencias, ante los que tomarían una actitud de adhesión o de neutralidad, dependiendo de las circunstancias. Para otros, las potencias medias desempeñarían un importante papel de liderazgo a la hora de agrupar a aquellos Estados que desean escapar de la influencia y las presiones de uno o varios de los grandes. De la misma forma, podría decirse que se trata de Estados cuyo papel natural es el de mediadores en la resolución de conflictos. Incluso se ha llegado a argumentar que la posición especial de las potencias medias las aleja de las crudas luchas de poder que enfrentan a los Estados superiores, y las hacen más conscientes de otros problemas –pobreza, mala distribución de los recursos, etc.-, que pueden tratar de introducir en la agenda internacional. Por último, pueden mezclarse los criterios funcionales con los determinantes geográficos, para señalar que los medianos se caracterizan por ejercer papeles de influencia a nivel regional, igual que los grandes lo hacen a nivel mundial. Ahora bien, ninguna de estas reglas resulta por sí sola plenamente satisfactoria, ni resistiría un contraste con la realidad histórica. Los papeles citados no son exclusivos de los medianos. En muchas ocasiones, las grandes potencias han actuado también como elementos de equilibrio en las rivalidades entre sus iguales, como hizo España en el

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 61-70.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 81-82.

⁹² La existencia de criterios funcionales y de poder para la caracterización de las potencias medias ha sido también tratada por Holbraad en *Ibidem*, pp. 93 y ss. No obstante, hemos incluido algunos elementos en nuestras reflexiones que no aparecen en el libro.

siglo XVIII, con motivo de los enfrentamientos entre Francia e Inglaterra, o esta última con su *espléndido aislamiento* respecto a la política europea durante una gran parte del XIX. De la misma forma, las grandes potencias a nivel global son también líderes regionales en su área geográfica, como ocurre con los Estados Unidos respecto del Hemisferio Occidental. Es verdad que las potencias medias pueden haber tenido, en algunas ocasiones, un papel “positivo” a la hora de resolver conflictos o de presentar a la opinión pública ciertos temas. Las potencias medias del continente americano, el llamado grupo del ABC –Argentina, Brasil y Chile-, ejercieron el papel de árbitro en los enfrentamientos entre México y los Estados Unidos en abril de 1914, tras la ocupación norteamericana de Veracruz. Pero en otras ocasiones, la actitud de las potencias medias también puede contribuir a exacerbar conflictos latentes. Holbraad recuerda cómo la India de Nehru, tratando seguramente de buscar la defensa de sus propios intereses, fluctuó entre los dos bandos de la Guerra Fría, suscitando recelos mutuos en Washington y Moscú⁹³. Todo esto parece indicar que no existe una o un número reducido de funciones que puedan considerarse privilegio exclusivo de un grupo intermedio de Estados. Indudablemente, los papeles reseñados han sido ejercidos alguna vez por las potencias medias, pero ni son su monopolio, ni su acción se restringe a ellos.

Por ello se han ensayado otros criterios de definición, que abandonaban los supuestos funcionalistas y se acercaban al sistema realista del cálculo de poder. Se pensó que uno o varios elementos del poder nacional cuya posesión en un alto grado era para teóricos como Morgenthau signo característico de las grandes potencias, podrían ser útiles para la caracterización de las potencias medias. Países con un determinado grado de riqueza económica y/o de fuerza militar, un número intermedio de habitantes, o una combinación de todos ellos, podrían ser situados en un grupo a pie entre grandes y pequeños Estados. Pero tales indicadores tampoco resisten un análisis empírico profundo. El grado de riqueza puede ser importante a nivel regional, pero no lo es mundialmente. Un pequeño país de Europa Occidental es indudablemente más rico que otro africano, pero puede gozar de menor influencia entre sus vecinos. Otras veces, un Estado que en términos de fuerza y riqueza no se diferencia de otros de su entorno, puede gozar de una especial consideración, como consecuencia de un pasado glorioso, o del prestigio de sus líderes e instituciones.

Esto último nos llevaría a considerar un tercer tipo de criterios, de carácter subjetivo, relacionados tanto con la visión que de un Estado tiene el resto de la comunidad internacional, como con la propia imagen de sí mismo que aquél defiende. Ésta será fundamental a la hora de configurar la voluntad de un país hacia la intervención activa en los asuntos mundiales. Un país pequeño pero orgulloso de sí mismo y dirigido por

⁹³ Ibidem, p. 152.

personas convencidas de tener algo que ofrecer a la comunidad de Estados, se verá impulsado a tener una mayor participación en ésta. Así, recuerda Morgenthau cómo:

En el período entre las dos guerras, Rumania debió su habilidad en el juego de los asuntos internacionales a la personalidad de un hombre: su ministro del Exterior, Titulescu. De la misma manera, Leopoldo I y Leopoldo II, monarcas activos y muy astutos, fueron factores para que un país tan pequeño y tan pobremente situado como Bélgica pueda demostrar el poder que enseñó durante el siglo XIX⁹⁴.

Por el contrario, un Estado con la capacidad de poner en marcha algún tipo de iniciativa que le lleve a aumentar su prestigio no lo hará si está fuertemente determinado a permanecer aislado. Todo esto es más cierto en el caso de los países medios que en el de las grandes potencias. Éstas pueden decidir mantenerse al margen de los asuntos del mundo, pero es bastante probable que, a la larga, bien sea por las ambiciones de las demás grandes potencias, bien porque en su desarrollo han alcanzado un alto grado de vinculación económica, comercial o política con el resto del Orbe, terminen ocupando el puesto que les corresponde en función de sus recursos. Así lo ha escrito Merle, al hablar de la existencia de un grupo intermedio de Estados:

Para estas potencias [medias], el papel de la voluntad política en el mantenimiento de su "rango" es, sin duda alguna, todavía más importante que para los supergrandes, condenados, por decirlo de alguna manera, a una política activa por su propio peso específico⁹⁵.

En este punto, Holbraad propuso una definición que mezclaba aspectos económicos –riqueza-, regionales –posición relativa del país dentro de su área geográfica-, e históricos –haber sido en tiempos pasados una gran potencia⁹⁶.

Por nuestra parte, tras lo dicho tenemos que descartar la posibilidad de consensuar una caracterización concreta y universal de lo que se entiende por potencia media. Todos los criterios que se han señalado, tanto los de tipo funcional como los referentes a elementos de poder, pueden resultar válidos combinados de distinta forma, para describir a las potencias medias existentes en cada momento histórico. Pero para que éstas puedan actuar como tales deben concurrir dos circunstancias. En primer lugar, es fundamental que la potencia media en cuestión tenga la voluntad de ejercer un papel que se sobreponga al de los pequeños estados. En segundo lugar, una o varias de las grandes potencias deben estar dispuestas a permitir, o cuando menos a tolerar, la actuación de los medianos que, de lo contrario, se encontrarán en la práctica imposibilidad de actuar con cierto grado de libertad.

⁹⁴ MORGENTHAU, H.J.: *La lucha...op.cit.*, p. 193.

⁹⁵ MERLE, M.: *Sociología...op.cit.*, p. 353.

⁹⁶ HOLBRAAD, C: *Las potencias...op.cit.*, pp. 95-113

Concebir los posibles escenarios en que las grandes y medianas potencias pueden interactuar, e ilustrar el abanico de posibilidades que se abren para ambas en cada una de las situaciones, constituye nuestro problema más inmediato. Holbraad se aproxima al problema desde una perspectiva sistémica. Distingue para ello entre sistemas dualistas, triangulares o múltiples. En ellos, la actuación de las grandes potencias se vería condicionada no sólo por la propia estructura del sistema, sino por el tipo de relación que exista entre las grandes potencias, que puede ser de condominio, concierto diplomático, rivalidad limitada/concierto limitado, rivalidad y guerra. En todos los casos Holbraad deja de lado la consideración de las dos situaciones extremas, e intenta encontrar los patrones de comportamiento en el resto de coyunturas. En todas las instancias llega a conclusiones más o menos similares:

La situación que mayores oportunidades ofrecería para el desarrollo de un papel por parte de las potencias medias es la de rivalidad limitada/concierto limitado. En los casos de concierto, el acuerdo entre las potencias constriñe mucho la acción de los medianos; y en el caso de rivalidad, la posibilidad del estallido de un conflicto mayor lleva también a un control más cerrado de las actuaciones de los países que se encuentran por debajo de los grandes. Sin embargo, en situaciones intermedias, queda más abierto el campo de las oportunidades, tanto a nivel sistemático, como a nivel regional, en que puede darse el caso de que una potencia media adquiriera la hegemonía local, que se enfrente por ella con otra potencia media, o que se alíe con ésta para establecer un concierto o incluso una especie de condominio. Algunos países pueden aprovechar esa coyuntura para introducir nuevos temas en la agenda internacional, o para aumentar su actividad diplomática ofreciéndose como mediadores, etc.⁹⁷

La perspectiva de Holbraad no carece de interés, pero está enfocada exclusivamente hacia consideraciones estratégicas. Sus reflexiones emanan de la descripción del equilibrio de poder existente en cada momento entre las grandes potencias, y las diversas formas que éste puede revestir, dejando de lado otras cuestiones que también tienen su lugar en las relaciones entre Estados. Pero de las disquisiciones de este autor se desprende una idea interesante: cuanto mayor importancia revista para el grande el asunto a discutir, menor será el margen de maniobra del mediano, que se verá sometido a grandes presiones. A partir de aquí no es difícil concluir que dependiendo de lo que esté en juego, las variables y motivaciones a considerar habrán de ser diferentes. Lo cual nos remite una vez más a las teorías de Keohane y Nye acerca de la existencia de diversos planos de interacción, que vienen definidos por los objetivos de cada uno de los países, y los medios que están dispuestos a poner en marcha. En el caso concreto de las relaciones entre grandes y medianas potencias, creemos

⁹⁷ Ibidem, pp. 114-234.

posible distinguir tres planos de actuación: el plano político-militar, el plano económico-comercial, y el plano del prestigio.

El plano político-militar remite a un escenario que se parece al definido por los teóricos del realismo clásico. Se aplica a aquellas situaciones en que los problemas que afrontan los Estados ponen en peligro el mantenimiento de la paz, la seguridad o la propia posición dentro del sistema internacional. Esta coyuntura puede desatarse por diversas razones, como las ambiciones de otros Estados, un cambio en el equilibrio de fuerzas, o la presencia de un conflicto bélico en el que se puede tomar parte o no, pero cuyo resultado tendrá serias consecuencias para el país en cuestión.

Las grandes potencias que se enfrentan a esta situación estarán más dispuestas a poner en juego todo su potencial, cuando más comprometida consideren su situación. Su política exterior estará guiada por altas dosis de pragmatismo, y tenderá a olvidar –en la práctica, si no en la teoría-, cualquier principio idealista que viniera defendiendo tradicionalmente, sobre todo si entra en contradicción con los objetivos inmediatos diseñados para paliar la crisis afrontada. Sólo establecerán contactos de intensidad con aquellos gobiernos o actores de los que consideren que es posible obtener algún tipo de ayuda, o que posean algún recurso de vital importancia. Para lograr lo que buscan, los grandes estarán en todo momento dispuestos a aplicar todos los medios disponibles. Éstos pueden ir desde la amenaza hasta la intervención militar directa, pasando por medidas intermedias, como la imposición de embargos económicos o comerciales.

Las potencias medias que ven peligrar su propia seguridad tratarán por todos los medios de mantener su integridad y asegurar su supervivencia. Es cuando afrontan problemas de una cierta gravedad cuando se pone de manifiesto el verdadero alcance de sus recursos –militares, económicos, etc.-, e incluso la calidad de su diplomacia. Lo más normal es que, ante cualquier desafío, sobre todo si proviene de una gran potencia, los medianos necesiten y busquen la colaboración o asistencia de otro de los grandes⁹⁸.

En el nivel de la toma de decisiones, el plano político-militar suele caracterizarse por la presencia de un número reducido de decisores, circunscritos a las instancias oficiales de los gobiernos. Cuanto mayor sea la amenaza afrontada, menor será el grado de influencia en las decisiones de los agentes económicos o culturales, y de la misma opinión pública, cuya intervención puede llegar a considerarse una amenaza para los intereses estatales. Por otra parte, a la hora de diseñar sus políticas en este plano, los encargados de la toma de decisiones estarán menos influidos por la imagen

⁹⁸ Para la evaluación de las diferentes posibilidades que ofrecen estas situaciones, véase MORGENTHAU, H.J.: *La lucha...op.cit.*, pp. 234-140.

que se tenga de los demás, pues la urgencia impuesta por las situaciones obliga a focalizar todos los análisis hacia el logro de esos fines que provean al país de mejores defensas.

El plano económico-comercial es mucho más variado y rico en cuanto a la gama de situaciones que ofrece. Se aplica a coyunturas en que la guerra no es una amenaza real y el uso de la fuerza no constituye un medio plausible, por el alto coste que acarrearía, así como porque su empleo podría poner en peligro los fines perseguidos⁹⁹. En este plano, el peso de cada uno de los actores no viene definido por la fuerza militar o la posesión de activos de alto valor estratégico, sino que suele medirse en función de los recursos materiales –materias primas, capacidad financiera e industrial, etc.-. Todos los países que se entrecruzan a este nivel persiguen los mismos objetivos: el aumento del bienestar y la riqueza nacionales.

Bajo estas circunstancias, las grandes potencias pueden acercarse a otros Estados en busca de ciertos materiales o productos que desean obtener –materias primas necesarias para alguna industria, manufacturas que no se producen en el interior, etc.-, pero también para tratar de encontrar lugares en los que colocar los propios productos y el capital disponible para la inversión. Cuando persiguen este tipo de metas, los grandes pueden aplicar algunas medidas de presión –como embargos comerciales-, pero es poco probable que lo hagan, por diversas razones. En primer lugar, porque en situaciones de normalidad no suelen verse enfrentados a necesidades acuciantes que insten a la toma de decisiones extremas, como puede ocurrir en el plano político-militar. Y luego, porque la aplicación de presión suele arrojar resultados contraproducentes, al suscitar los celos del interlocutor, que puede retirarse de las negociaciones, y la desconfianza de posibles socios futuros. En cambio, el plano económico-comercial resulta propicio para la puesta en práctica de medios indirectos, asimilables a políticas de poder blando, que infundan en el otro una actitud más favorable y le insten a entablar o proseguir los contactos.

Las potencias medias pueden también buscar en el exterior determinados materiales –de los que se vean necesitados por unas u otras razones-, mercados para la producción nacional y también inversiones necesarias para el desarrollo interno de algunos sectores económicos. En este plano, los medianos cuentan con mayor capacidad de maniobra, al no verse sujetos a graves amenazas, y pueden gozar de importantes bazas en caso de lograr un interlocutor determinado a negociar con ellos. Los países medios, por su parte, también pueden poner en juego medios indirectos que los hagan más atractivos, como campañas de propaganda, pero contarán con menos re-

⁹⁹ Sobre los diferentes niveles de las negociaciones, véase: KEOHANE, R. y NYE, J.S.: *Poder...op.cit.*, pp. 234-240.

cursos para ello que sus hermanos mayores. En la toma de decisiones a este nivel intervendrán muchas más instancias. Fuera de los círculos gubernamentales se suele notar la presión de grupos financieros o industriales, así como de productores y comerciantes interesados en el establecimiento de contactos con otros países. Ahora bien, esta mayor amplitud de los agentes intervinientes puede terminar minando el éxito de una determinada política, al ponerse de manifiesto las contradicciones existentes entre ellos.

Por último, queda por considerar el que hemos llamado plano del prestigio, en el que se perciben unos matices tremendamente interesantes para la consideración de las relaciones exteriores en su conjunto. Aquí no está en juego la seguridad, no se llevan a cabo complicados cálculos estratégicos, ni se trata de mejorar el bienestar y la riqueza nacionales. Por el contrario, el objetivo primordial de los Estados cuando se introducen en este plano es el aumento del prestigio nacional. Y la consecuencia práctica más inmediata de las acciones emprendidas en esta categoría es el enrarecimiento o la mejora de la atmósfera general de las relaciones con los otros países. A lo largo de la Historia muchos Estados han tratado de justificar sus acciones de política exterior haciendo referencia a formulaciones ideológicas, y no han perdido la ocasión de demostrar, tanto a la comunidad internacional como a sus propios ciudadanos, su adhesión a principios de tales el pacifismo, la defensa de los valores democráticos, o incluso la custodia de los principios de *la civilización*¹⁰⁰. Dado que en cuestiones donde se ventila la seguridad y la riqueza económica puede resultar difícil casar la necesidad con los principios, los Estados aprovechan las situaciones críticas que les son ajenas para postularse como mediadores entre los bandos enfrentados en un conflicto bélico, para ofrecer su ayuda económica a otros países, para adherirse a declaraciones que asientan un compromiso con la paz y condenan los enfrentamientos bélicos, etc. En este plano se mueven tanto las grandes potencias como las potencias medias, aunque las primeras cuentan con mayores posibilidades de éxito al poder movilizar mayores recursos. Aunque en muchas ocasiones sean los máximos dirigentes de los Estados los interesados en poner en marcha este tipo de iniciativas, no será raro que reflejen los posicionamientos de grupos de presión –como los intelectuales, la prensa,

¹⁰⁰ Muchos teóricos de las relaciones internacionales se han visto obligados a analizar el papel de las ideologías en las políticas exteriores de los países. Los realistas afirmaron el carácter meramente justificativo de los postulados ideológicos, que presentaban como encubridores de la cruda realidad de la política de poder (Vid. MORGENTHAU, H.J.: *La lucha...op.cit.*, pp. 121-135, y ARON, R.: *Paix...op.cit.*, pp. 567-596). Más adelante, los teóricos concibieron la posibilidad de que las ideologías condicionasen y contribuyesen a modelar las actuaciones en las relaciones internacionales. Una buena síntesis de los primeros estadios de esta evolución, en MESA, R.: *Teoría...op.cit.*, pp. 210-218. Merle también aboga por la consideración de las ideologías como elementos que matizan la racionalidad de los cálculos efectuados en política internacional (*Sociología...op.cit.*, pp. 298-334). Y para Nye las ideologías son elementos de *poder blando* (NYE, J.S. Jr.: *La paradoja...op.cit.*, pp. 30-34).

organizaciones no gubernamentales, etc.-, o incluso de organizaciones intergubernamentales. Asimismo, las imágenes del otro pueden llegar a tener una gran relevancia a la hora de iniciar o no contactos con otros actores en este plano.

Todos estos planos no constituyen compartimentos estancos. Dependiendo de la coyuntura, uno puede predominar sobre el resto, o dos de ellos pueden entremezclarse, hasta el punto de resultar muy difícil su diferenciación. Trataremos de presentar aquí un esbozo general de las diferentes coyunturas, pero lo haremos a partir del caso concreto de las relaciones hispano-norteamericanas.

2.4. Un ensayo de modelo interpretativo para el caso de las relaciones hispano-norteamericanas

2.4.1. Los Estados Unidos como gran potencia

Aunque el propósito principal de la presente tesis sea el de recalcar los cambios que se produjeron en las relaciones hispano-norteamericanas a partir de 1914, resulta conveniente remontarse en el análisis a los años finales del S. XIX, por razones que se irán desentrañando a lo largo de nuestra exposición.

Considerado desde una perspectiva general, el sistema internacional imperante a finales del S. XIX se encontraba en vías de globalización. Como nos recuerda Paul Kennedy, el año 1885 -momento de la celebración de la Conferencia de Berlín- marcó “el cenit del predominio de la Vieja Europa en los asuntos mundiales”¹⁰¹. Para entonces, la expansión de las grandes potencias europeas había ampliado las fronteras del antiguo sistema europeo, que englobaba ya la práctica totalidad de los continentes africano y asiático. En este último, Japón comenzaba a rivalizar con la influencia del Viejo Continente e iniciaba un camino que le llevaría a ganarse un puesto entre las grandes potencias tras sus victorias sobre China en 1895, y Rusia en 1905. Por otra parte, desde la independencia de las colonias españolas, el continente americano se había mantenido relativamente apartado del sistema europeo. En la segunda mitad del S. XIX se desarrolló allí una rivalidad entre los Estados Unidos –quienes al enunciar la Doctrina Monroe en 1823 habían declarado su propósito de convertirse en la potencia tutelar del Hemisferio Occidental- y Gran Bretaña –con una posición de relevancia dimanada de la influencia sobre el dominio canadiense y la posesión de amplios intereses, fundamentalmente de índole económica, en varios países del centro y el sur de América-, que se fue mitigando progresivamente con la firma de los Tratados de Was-

¹⁰¹ KENNEDY, Paul A.: *Auge y caída de las grandes potencias. Por qué acabaron los imperios del pasado*, Madrid, Globus, 1994, p. 251.

hington (1871) –que puso punto final a las viejas disputas fronterizas entre Canadá y los Estados Unidos-, Olney-Pauncefote (1897) –para la resolución de la cuestión de límites entre Venezuela y la Guayana británica-, y Hay-Pauncefote (1907) –por el que Inglaterra renunciaba a su derechos sobre cualquier canal que se construyese entre el Pacífico y el Atlántico-. Todo ello afianzó una posición hegemónica de los Estados Unidos en territorio americano¹⁰² que se amplió tras la guerra con España en 1898, y la política de intromisión e intervenciones en Latinoamérica puesta en práctica por las administraciones de Theodore Roosevelt (1901-1909) y William H. Taft (1909-1913).

Por tanto, los Estados Unidos estaban dando los pasos necesarios para convertirse, junto con Japón, en una de las grandes potencias extraeuropeas emergentes a comienzos del S. XX. La preponderancia del Viejo Continente comenzaba a resquebrajarse y el sistema europeo a convertirse en un sistema global. No obstante, se ha planteado en repetidas ocasiones la pregunta de si en aquella coyuntura Japón y los Estados Unidos podían ser calificados propiamente como grandes potencias, habida cuenta de la influencia exclusivamente regional del primero, y la autoexclusión del segundo de los foros de discusión en que los grandes ventilaban sus problemas. Centrándonos en el caso estadounidense, que es el que nos incumbe, podríamos responder que todo depende de la perspectiva bajo la que se considere el problema. Ciertamente, desde el punto de vista político-estratégico, la presencia norteamericana estaba limitada al continente americano, y en menor medida a ciertas áreas del Pacífico – las Islas Hawai y el archipiélago filipino, adquiridos ambos en 1898-. Militarmente, los Estados Unidos se encontraban algo lejos de los principales Estados europeos, con un ejército de tierra que a la altura de 1916 no sobrepasaba los 200.000 efectivos. Sin embargo, la marina de guerra norteamericana había comenzado en la década de 1880 un importante proceso de expansión, y a fines de ese siglo ya sólo era superada en número de unidades por las de Gran Bretaña y Alemania¹⁰³.

Al contrario de lo que ocurría en el ámbito de la estrategia, en otros sectores la superioridad de los Estados Unidos era manifiesta. El desarrollo industrial y comercial iniciado por éstos una vez finiquitados los problemas internos con la conclusión de la Guerra Civil, los terminó colocando, en vísperas de la Gran Guerra, a la cabeza en la producción de las principales fuentes de energía –carbón y petróleo-. Asimismo, la modernización de su agricultura permitió la consecución de importantes excedentes de productos alimenticios. Las empresas norteamericanas se encontraban entre las más grandes y mejor organizadas del mundo. Como consecuencia de todo ello, creció la

¹⁰² LaFEBER, Walter: *The Cambridge History of American Foreign Relations. II.- The American Search for Opportunity, 1865-1913*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1993, pp. 60 y ss.

¹⁰³ JONES, Maldwyn.A.: *Historia de los Estados Unidos, 1607-1992*, pp. 367 y 385.

imbricación de los Estados Unidos en la economía mundial¹⁰⁴, a la par que lo hacían sus deseos de tener algún grado de participación en los asuntos mundiales. Estos anhelos se materializaron en la definición del principio de Puertas Abiertas para China (1899), que sería defendido posteriormente en relación a otras áreas como el sultanato marroquí, con ocasión de la Conferencia de Algeciras de 1906.

A la capacidad de influencia económica estadounidense se unió la adquisición de un relativo ascendente moral respecto del resto de las grandes potencias, convenidas tras la guerra de 1898 de encontrarse ante un nuevo poder al que había que tener muy en cuenta. Gracias a esto, los Estados Unidos –ciertamente impulsados por sus intereses en el mercado chino- pudieron ejercer el papel de mediadores en la guerra ruso-japonesa, cuya paz, ratificada en el Tratado de Portsmouth de 1905, fue negociada en territorio estadounidense bajo los auspicios de un realista convencido como Theodore Roosevelt, en una acción que le valió el Premio Nobel de la Paz el año 1906.

Teniendo en mente la definición que dábamos en párrafos anteriores del concepto de gran potencia, y las consideraciones que acabamos de realizar, no debemos sino concluir que difícilmente podríamos arrancar tal título a los Estados Unidos que se asomaban al siglo XX. Éstos se encontraban en condiciones de ejercer esa *función mundial* propia de los más poderosos. Y si bien no lo habían demostrado aún en el plano militar, sí lo hicieron en el terreno económico y en algún grado también en el del prestigio, donde la aquiescencia de las grandes potencias era un claro indicativo de que éstas conocían y tenían en mente el potencial norteamericano. Una capacidad que no se manifestó plenamente hasta la asunción definitiva de un papel de liderazgo mundial tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. A lo largo de los primeros cuarenta años del pasado siglo, los Estados Unidos iniciaron un proceso de expansión que comenzó teniendo un fuerte componente económico y encontrándose localizado en áreas geográficas concretas. Poco a poco fueron acompañando su difusión con tímidos intentos de intervención en algunos asuntos que resultaban de interés general para las grandes potencias –China, Marruecos, etc.-. La Primera Guerra Mundial marcó luego una primera fase temporal de plena integración norteamericana en la resolución de los problemas del Orbe, que fue abortada tras la finalización del conflicto. Paradójicamente, este intento de vuelta al aislacionismo de preguerra llegó en un momento en que los Estados Unidos se encontraban en una posición propicia para continuar progresando en su expansión económica. Su posición de acreedores y en cierta medida sostenedores de la economía europea les otorgó todavía una mayor capacidad de intervención en la vida política internacional, a la par que aumentaba su deter-

¹⁰⁴ KENNEDY, P.: *Auge...op.cit.*, pp. 308-316.

minación de no hacerlo excepto en circunstancias excepcionales como las conferencias de desarme. Cuando el fantasma de la guerra se cernió de nuevo sobre el Viejo Continente, a finales de los años treinta, la sombra de la duda alcanzó de nuevo a los Estados Unidos, que finalmente se decidieron por la adopción de un papel tutelar respecto al resto del mundo, emergiendo así como una de las dos grandes superpotencias del mundo posterior a 1945.

La variedad de situaciones presentes en la actitud de los Estados Unidos ante los asuntos internacionales, que van desde la penetración financiera limitada hasta la intervención total y decidida acaecida en los años de la Primera Guerra Mundial, los convierten en un sujeto de estudio privilegiado a la hora de considerar genéricamente las relaciones entre grandes y medianas potencias. Es posible así el estudio de las estrategias diseñadas por estas últimas para adaptarse a cada una de las coyunturas. Todo ello aparte del innegable interés que reviste cualquier estudio que trate de dilucidar la reacción de los Estados de segunda fila ante la emergencia de la que a finales del siglo XX era considerada la única superpotencias del Planeta.

2.4.2. España como potencia media

Caracterizado el papel de gran potencia de los Estados Unidos, queda por determinar las características que convierten a España en una potencia media. Como vimos, no existen unos indicadores fijos que nos permitan colocar esta etiqueta a un Estado y negársela a otro. El criterio histórico es el único que puede dar una respuesta más o menos satisfactoria, pues sólo haciendo un repaso genérico de la política exterior de un país podremos inducir la posición que ha venido ocupado respecto a las grandes y pequeñas potencias. Éste es el argumento utilizado por Holbraad para colocar a la España contemporánea dentro del círculo de las potencias medias:

En Europa (...) debe clasificarse como potencias medias (...) a España y Polonia, cuya existencia como potencias de rango intermedio puede rastrearse hasta mucho antes de los primeros años de la Sociedad de Naciones, la de España en el siglo XIX y la de Polonia en el XVIII¹⁰⁵.

Argumenta este autor además que España siempre ocupó un rango intermedio, basado en su permanente deseo de acercarse a las grandes potencias, que permaneció inalterable desde que en el Congreso de Viena fue incluida en el Comité de los Ocho, y se manifestó claramente en los denodados esfuerzos desplegados en los años veinte por la administración española para lograr un puesto de carácter permanente, en el Consejo de la Sociedad de Naciones¹⁰⁶.

¹⁰⁵ HOLBRAAD, C.: *Las potencias...op.cit.*, p. 103.

¹⁰⁶ *Ibidem*, para el Congreso de Viena, pp. 31-40, y para la Sociedad de Naciones, pp. 59-70.

Por nuestra parte, trataremos de hacer una caracterización basada en los criterios presentados en la primera parte de este capítulo. Ya dimos cuenta de la dificultad que emanaba de intentar aplicar criterios utilitaristas para la caracterización de las potencias medias. Cualquier análisis histórico, por somero que sea, permite descartar la existencia de un patrón de actuación concreto entre aquéllas. Si por el contrario nos detenemos en la consideración de los tradicionales elementos de poder, podemos encontrarnos con resultados algo ambiguos pero en todo caso aclaratorios. En efectivos y preparación militar, la España de principios del siglo XX se encontraba muy atrasada, con respecto a las grandes potencias europeas. Para 1910, el ejército español contaba con 96.000 efectivos, entre oficiales y soldados, frente a los 569.000 de Francia en 1913, y los 862.000 de Alemania poco antes de la Primera Guerra Mundial¹⁰⁷. Sin embargo, estratégicamente contaba con un activo importante: la posición de la Península a la entrada del Mar Mediterráneo, que otorgó a España la posibilidad de resarcirse de las pérdidas territoriales en el Caribe y las Filipinas mediante la participación limitada en el reparto de Marruecos. Demográficamente, España contaba en los albores del siglo XX con un población de 18,5 millones, lo que la colocaba en una posición inmediatamente inferior a la de las grandes potencias –Italia tenía 32,5 millones, el Reino Unido y Francia 38,5, y Alemania unos 56 millones-, y muy por encima del resto de Estados europeos –como Bélgica, que contaba con 6,6 millones de habitantes¹⁰⁸. Por último, si echamos una ojeada a alguno de los indicadores económicos, también encontraremos que España se acercaba a las posiciones de cola del grupo de las potencias. Por ejemplo, su renta por habitante era incluso superior a la de Italia para 1900¹⁰⁹.

Así pues, hitos de tipo estratégico, económico y demográfico colocaban a España en una posición intermedia entre los grandes y los Estados menores del continente. Pero señalábamos anteriormente que, si se quería calificar a un Estado como potencia media, la posesión de un determinado nivel de recursos debía venir acompañada de otros dos indicadores: la existencia en el país de una firme voluntad de jugar un papel activo, ya sea a nivel regional o general, en los asuntos internacionales; y la permisividad de las grandes potencias, que han de estar dispuestas a otorgar al *mediano* una pequeña dosis de libertad de acción, en algunos ámbitos. Respecto al primero de esos factores, podemos comenzar recordando las palabras siempre ilustrativas del profesor Jover, cuando apuntaba, para la España en tránsito del siglo XIX al

¹⁰⁷ BOYD, Carolyn: *La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Alianza, 1990, p. 47.

¹⁰⁸ TORTELLA, Gabriel: *El desarrollo económico de la España Contemporánea. Historia Económica de los Siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 1995, p. 208.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 199.

XX, la presencia de la “noción de una grandeza pretérita” que llevó a muchos españoles a confiar en la restauración de la antigua posición hegemónica del país¹¹⁰, aplicando los más variados métodos. Muchos años antes de las luchas por un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones, España venía aprovechando cualquier oportunidad que se le brindase para aumentar su prestigio a nivel global: con ese ánimo participó en las conferencias de La Haya¹¹¹, y trató luego de aprovechar la Gran guerra para patrocinar tanto actividades humanitarias como fallidos intentos de mediación. Por su parte, las grandes potencias permitieron ocasionalmente a España ocupar simbólicamente un puesto destacado. Aparte del hecho de la participación española en la Entente de 1904, posibilitado por la privilegiada posición geográfica del sur peninsular respecto al litoral marroquí, España logró un limitado reconocimiento simbólico cuando se la dejó albergar y presidir la Conferencia de Algeciras de 1906, u ostentar la representación diplomática de las potencias en los países rivales durante la Primera Guerra Mundial.

Aunando factores típicamente *de poder* con otros de tipo conductista –la voluntad política, la permisividad de las potencias- todo indica que España ocupaba o tendía a ocupar una posición intermedia entre los grandes y pequeños países del Viejo Continente. Su pasado de potencia hegemónica le instó a diseñar diversos arbitrios para conseguir posición de relevancia en el contexto internacional, y así a lo largo de todo el período que abarcará la presente tesis: inserción en el reparto marroquí, política de ayudas y mediaciones durante la Gran Guerra, lucha por un puesto permanente en el Consejo de la Liga de Naciones, realización de sus aspiraciones marroquíes a través de un acercamiento a Italia durante la Dictadura de Primo de Rivera, ... En el S. XX, la aparición de los Estados Unidos como país poderoso de la escena internacional abrió nuevas vías para que los españoles lograsen su propósito. Tras la Segunda Guerra Mundial las circunstancias obligaron a España a abandonar su vocación europeísta para buscar una conexión con los Estados Unidos que la rehabilitara internacionalmente. Habría que esperar hasta el último cuarto del siglo para que la normalización política española permitiese la definitiva inserción del país en Europa y el reequilibrio de la relación de dependencia respecto a Norteamérica que se tenía desde los años cincuenta¹¹².

¹¹⁰ JOVER ZAMORA, José María: “La percepción española de los conflictos europeos”, *Revista de Occidente*, n.º 57 (Febrero de 1986), pp. 5-42. La cita es de la p. 9.

¹¹¹ Vid. LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria: “España en las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. III, n.º 3 (1982), pp. 703-756.

¹¹² VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003. Fue Ángel Viñas el primero en efectuar un análisis de las verdaderas implicaciones de los Pactos de 1953 en VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos: bases, ayuda económica y recortes de*

Todos los procesos de recolocación política suelen ir acompañados de otros de reinserción económica y comercial. Las potencias medias suelen haber sufrido transformaciones económicas para las que han precisado del auxilio de los grandes. España entró en el siglo XX inmersa en una dinámica de crecimiento económico que se mantuvo con altibajos durante toda la centuria, teniendo uno de sus períodos álgidos en las tres primeras décadas de la misma¹¹³. Para este desarrollo los españoles contaron con la ayuda de sus vecinos europeos y también con la de los Estados Unidos, que para la década de 1950 acabaron convertidos en los principales socios económicos –a la par que políticos-, de España¹¹⁴.

Así pues, en la gestación de la evolución internacional de España a lo largo del pasado siglo, los Estados Unidos acabaron por tener un papel relevante, que se fue gestando a lo largo de las primeras cuatro décadas de la centuria en los terrenos político y económico. Es de suponer que las relaciones a estos niveles vendrían acompañadas por contactos culturales, sociales y de otro tipo, propios de lo que hemos denominado “plano del prestigio”.

Por tanto, el estudio de las relaciones entre España y los Estados Unidos ofrece *a priori* diversas facetas interesantes. Se trata de contactos entre una gran potencia y una pequeña potencia, ambas en proceso de evolución: los Estados Unidos en busca del papel dirigente que adquirirían posteriormente, y España al acecho de una posición confortable a nivel internacional. Ambos se relacionaron a diversos niveles y con diferente intensidad hasta la conexión definitiva simbolizada en los Pactos de 1953. Insistimos una vez más en que esa naturaleza cambiante y ambivalente de los contactos hispano-norteamericanos construye un marco excepcional de observación

soberanía, Barcelona, Grijalbo, 1981. Asimismo, este autor ha ofrecido diversos análisis de las relaciones hispano-norteamericanas durante el franquismo y la época democrática en varios artículos. Vid. VIÑAS, Ángel: “España, los Estados Unidos y la OTAN”, *Revista de Política Comparada*, n.º 8 (1982), pp. 11-27; “Soberanía nacional y pactos militares”, *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, n.º 21 (1985), pp. 19-31; “Soberanía nacional y pactos militares: el caso de España”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. VII, n.º 1 (1986), pp. 7-23; “La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25 (2003), pp. 83-108; “Los Pactos con los Estados Unidos en el despertar de la España democrática”, en DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, María Dolores (eds.): *España y Estados Unidos en el S. XX*, Madrid, CSIC, 2005, pp. 245-299. Los contactos bilaterales durante el franquismo han sido tratados igualmente por JARQUE ÍÑIGUEZ, Arturo: *Queremos esas bases: El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1998; TERMIS SOTO, Fernando: *Renunciando a todo: el régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005. De mayor alcance resulta el estudio de MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental: 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986.

¹¹³ TORTELLA, G.: *El desarrollo...op.cit.*, pp. 197-206.

¹¹⁴ Vid. PUIG, Nuria: “La ayuda económica norteamericana y los empresarios españoles”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25, (2003), pp. 109-129.

para comprobar las reacciones de los países menos favorecidos ante los diferentes tipos de interacción que pueden establecer con los grandes. Unas circunstancias que no ofrecen las conexiones hispano-francesas o hispano-británicas de la época, por tratarse Gran Bretaña y Francia de unas potencias plenamente asentadas, con las que España mantuvo constantemente relaciones de tipo político-estratégico que condicionaron los roces en el resto de los planos. Pasemos ahora a considerar las diferentes fases por las que pasó la relación hispano-norteamericana entre 1898 y 1930, tratando de entresacar las posibilidades que arrojan, desde el punto de vista teórico, para el estudio de los contactos entre medianos y grandes.

2.4.3. Un breve repaso histórico de las relaciones entre una gran potencia y una potencia media. España y los Estados Unidos entre 1898 y 1936

De 1898 a 1914

El primer período a considerar es el que media entre el año del “Desastre” y el comienzo de la Primera Guerra Mundial. Estos años se caracterizan por la ausencia de intereses coincidentes que pudieran instar al establecimiento de contactos hispano-norteamericanos en los planos político-estratégico o económico-comercial. Los intereses estratégicos de los Estados Unidos, como hemos visto, se encontraban focalizados en la región caribeña -o más ampliamente, latinoamericana- y en menor extensión en el área del Pacífico, consideradas vitales para el mantenimiento de la seguridad del continente americano en general, y de los Estados Unidos en particular. Económicamente, los norteamericanos habían iniciado ya un proceso expansivo, pero hasta ese momento la mayoría de los intereses comerciales y financieros se dirigían hacia las mismas áreas que acabamos de señalar¹¹⁵. Aunque la inversión norteamericana en Europa no era inexistente y se encontraba en continuo crecimiento, el aumento no fue tan considerable ni significativo como el experimentado por las inversiones en Latinoamérica y el Lejano Oriente¹¹⁶. Por su parte, España vio reducidos sus intereses estratégicos al área mediterránea. Sus principales lazos económicos los mantenía con

¹¹⁵ La inversión estadounidense en Latinoamérica pasó de 308 millones de dólares en 1897 a 1.634 en 1914, y en Asia, de 23 a 153 millones de dólares en el mismo período. FRIEDEN, Jeffrey: “The economics of intervention: American Overseas Investments and Relations with Underdeveloped Areas, 1890-1950”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. XXXI, n.º 1 (January, 1989), pp. 55-80.

¹¹⁶ Como ejemplo, las inversiones norteamericanas en Francia, entre 1900 y 1914, pasaron de 12 a 35 millones de dólares, lo que supone un crecimiento del 300%, frente a más del 500% para las inversiones en Latinoamérica, y del 600% para las de Asia (Vid. Supra). KINDLEBERGER, Charles P.: “Origins of United States Direct Investment in France”, *Business History Review*, Vol. XLVIII, n.º 3 (Autumn, 1974), pp. 383-413.

países europeos, ya fuera en el terreno comercial, como en el de las inversiones extranjeras en territorio español¹¹⁷.

Cuando no hay campo para la coincidencia política y comercial, las relaciones entre las grandes potencias y las potencias medias, si existen, quedan reducidas al plano del prestigio y remiten a un escenario que guarda cierta similitud con el del *síndrome de la irrelevancia de la racionalidad*, descrito por el estudioso argentino de las relaciones internacionales Carlos Escudé¹¹⁸. Adaptando las ideas de este autor al plano general de los contactos entre grandes y medianos, podría decirse que en aquellas circunstancias en que los resultados del comportamiento exterior hacia otro país no tienen consecuencias importantes en los terrenos estratégico o económico, dicha política exterior tiende a desligarse de los modelos de análisis racionales basados en la presunción de que los actores tratan en todo momento de maximizar el beneficio corriendo el menor riesgo posible. Se crean unas circunstancias propicias para que los Estados pongan en práctica estrategias basadas en los principios ideológicos que teóricamente guían su actuación internacional. En el apartado anterior apuntamos que la mayor parte de los países tienden a justificar sus políticas exteriores haciendo alusión a principios morales de supuesto interés general. Si una gran potencia presiente que las consecuencias de la acción que emprenda con respecto a una potencia media serán de escasa relevancia, puede poner en marcha una actuación basada mayoritariamente en postulados ideológicos. Con ello puede satisfacer las demandas expresadas por diversos sectores de la opinión pública nacional e internacional, y mejorar su propia imagen hacia el interior y el exterior. La potencia media también puede sentirse tentada, en un contexto parecido, a poner en marcha una política basada en postulados ideológicos. Pero es menos probable que lo haga con respecto a una gran potencia, debido a que su inferioridad con respecto a ésta le hará gozar de un menor ascendente. Ahora bien, si la gran potencia ha decidido adoptar una política de este tipo con respecto a la potencia media, ésta quizá trate de aprovechar la ocasión para arrancar de aquélla algún tipo de concesión, o lograr una postura más transigente de la que obtendría en otras circunstancias.

¹¹⁷ En 1913, los tres países con los que España tenía un mayor nivel de intercambio eran Francia, Gran Bretaña y Alemania. Igualmente, a la altura de 1918, más del 80% del capital extranjero invertido en España correspondía a Francia y Gran Bretaña. Vid. *Annual Report on Commerce and Industries*, 1920, preparado por el Cónsul Norteamericano en Barcelona, 20-VI-1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918; y TASCÓN, Julio: "Inversiones y empresas norteamericanas en España", ponencia para el Seminario *La Americanización en España*, celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UCM, septiembre de 2002.

¹¹⁸ ESCUDÉ, Carlos: *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983, especialmente páginas 236-240.

Por otra parte, entornos como el descrito resultan extremadamente adecuados para conocer cuáles son las imágenes mutuas que unos gobiernos profesan con respecto a otros. Poco preocupados por las repercusiones prácticas de sus acciones, los Estados tenderán a dejarse llevar por sus filias y sus fobias, y a mostrar hacia el otro benignidad o rencor. Esto resulta particularmente interesante en el caso de las potencias medias, cuya posición subordinada les concede pocas ocasiones de dar muestras públicas de su aversión o sus reservas para con algunas de las grandes potencias.

Los años de la Primera Guerra Mundial

La segunda fase a tener en cuenta es la de la Primera Guerra Mundial (1914-1920). A lo largo de la misma, los Estados Unidos pasaron a su vez por dos etapas. La primera de ellas (1914-1917) vino marcada por la inicial postura de neutralidad respecto del conflicto. Su estallido no afectó de forma directa los intereses estratégicos norteamericanos, y en cambio sí creó una ocasión extremadamente propicia para el aumento de la penetración comercial y financiera estadounidense en los mercados extranjeros. Ideológicamente, la guerra dio a los Estados Unidos la oportunidad de emprender públicamente la defensa de algunos de los principios tradicionalmente arraigados en la conciencia política norteamericana –pacifismo, libertad de comercio, defensa de los derechos de los neutrales, etc.-, que no sólo no entraban en contradicción, sino que apoyaban el despliegue de la actividad económica en el exterior¹¹⁹.

La segunda etapa (1917-1920) estuvo condicionada por la intervención estadounidense en el conflicto. La victoria en la guerra se convirtió en una prioridad, y las cuestiones militares y de seguridad eclipsaron al resto de actividades externas y se mezclaron con ellas. Económicamente, los norteamericanos pudieron continuar con su expansión, pero las gestiones comerciales se subordinaron a las necesidades bélicas. En diversas ocasiones fue el mismo gobierno el encargado de supervisar y dirigir las negociaciones en este terreno, como pasó en el caso de España. En el plano ideológico, los Estados Unidos se erigieron en defensores de una serie de principios que apoyaban su intervención en la guerra –defensa de los valores democráticos, logro de una *paz sin victoria*, etc.-, pero dejaron de lado aquellos otros que entraban en conflicto con su nuevo carácter de beligerantes, caso de la tradicional defensa de los derechos de los neutrales¹²⁰.

¹¹⁹ LINK, Arthur S.: *Woodrow Wilson and the Progressive Era, 1910-1917*, New York, Harper & Row, 1963. IRIYE, Akira *The Cambridge History of American Foreign Relations. III.- The Globalizing of America, 1913-1945*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1999, pp. 19-38.

¹²⁰ FERRELL, Robert H.: *Woodrow Wilson and World War I, 1917-1921*, New York, Harper & Row, 1985. IRIYE, A.: *The Cambridge...op.cit.*, pp. 39-57.

Para España, la guerra planteó desde sus principios importantes amenazas y desafíos que no hicieron sino incrementarse a lo largo de los meses. Desde el punto de vista estratégico, la neutral España perdió temporalmente la posición que ocupaba en el *statu quo* europeo, y se vio sometida a presiones de intensidad diversa por parte de ambos bloques de beligerantes. La delicada situación político-estratégica no se vio matizada desde el punto de vista económico. Privada del apoyo material y financiero de los países europeos más próximos, España pronto sintió en su vida económica las consecuencias de la tragedia europea, y hubo de dedicar grandes esfuerzos a evitar que la escasez de ciertos productos pusiera en peligro no sólo su maquinaria industrial, sino también la propia estabilidad social del país, amenazada por el fantasma de la crisis de subsistencia. Así, se unificaron las acuciantes necesidades de mantener el territorio a salvo de las sacudidas bélicas del entorno y de sostener el flujo de entrada de mercancías necesarias, entrelazando los planos político-estratégico y económico-comercial. La delicada situación no instó a España a olvidar todo aquello que tenía que ver con el prestigio, y el país emprendió diversas acciones de mediación y humanitarias, muchas de las cuales carecieron de posibilidades de éxito, dada la comprometida situación española¹²¹.

Durante la Primera Guerra Mundial nos encontramos, pues, con una gran potencia que evoluciona desde una inicial postura de neutralidad hasta otra de intervención total en un conflicto general, y una potencia media que desde un principio se ve intimada por un entorno en guerra. A lo largo de los años 1914 a 1917, asistimos a una coincidencia de intereses entre la gran potencia, dispuesta a aprovechar la oportunidad de un conflicto que le es ajeno para expandirse comercial y económicamente, y una potencia media necesitada del apoyo mercantil y financiero externo. Sin embargo, los contactos entre ambas han de producirse a distinto nivel, según el actor que consideremos. Para la gran potencia, las relaciones con la potencia media se desarrollan preferentemente siguiendo las reglas del plano económico-comercial. Para la potencia media lo comprometido de la situación subordina todas sus interacciones al plano político-estratégico. En esta situación, la gran potencia puede tratar de aprovechar la oportunidad de penetración económica que se le ofrece en la potencia media y entrar para ello en colaboración con los agentes económicos que se beneficiarían en el proceso. Sin embargo, al poder generalmente prescindir de los recursos que el mediano le puede proporcionar, puede que prefiera abandonar las negociaciones antes que aplicar un alto grado de presión, si aquéllas le llegan a resultar molestas. La potencia media, por su parte, debe jugar todas sus bazas para lograr los objetivos que se propone de la gran potencia; cuanta mayor sea su necesidad de contar con el concurso de ésta, más

¹²¹ Vid. ROMERO, F.J.: *España...op.cit.*

probable es que transija ante lo que se le pida y se establezcan vínculos a nivel económico. La potencia media no puede permitir dejarse llevar por las preconcepciones que tenga de la gran potencia, ni por su orgullo; asimismo, deberá aislarse lo más posible de las presiones que reciba de la opinión o los agentes económicos del país. Si no hace ninguna de estas dos cosas, puede terminar perdiendo aquello que busca de la gran potencia, lo que haría más comprometida su situación, y sería un signo de la ausencia de un análisis adecuado de la situación, o bien de la escasa preparación del país para afrontar una situación crítica como la que crea un conflicto bélico. A otros niveles distintos del económico, las posibilidades de cooperación entre el grande y el mediano son menores. La potencia media neutral, si ve amenazada su seguridad, puede tratar de lograr la ayuda de la gran potencia, pero ésta será poco proclive a prestársela, bien porque no desee comprometer su libertad de acción ayudando a otro Estado, o bien porque teme que eso le conduzca a su vez a una mayor implicación política en la contienda. En el terreno de la ideología, los resultados posibles son muy variados, y dependerán en gran medida de las circunstancias preexistentes. Si la gran potencia está embarcada en algún tipo de campaña o cruzada ideológica, puede tratar de utilizar su ascendiente sobre la pequeña potencia en el terreno económico-comercial para lograr la adhesión de ésta a sus principios. Por otra parte, si existía previamente una afinidad ideológica o una conexión de ciertos principios entre ambos, los dos países pueden reforzar mutuamente sus lazos, lo que propiciaría una mejor atmósfera para las conexiones a otro nivel; y viceversa, si había un antagonismo previo, la colaboración en el plano del prestigio puede verse frustrada por recelos y rencores que sin duda dificultarían los acuerdos a otro nivel.

Con la entrada de los Estados Unidos en la guerra en abril de 1917, la gran potencia intervenía en el conflicto generalizado que atenazaba a la potencia media, permanentemente neutral. Cambian por tanto las circunstancias de la relación, que pasa a estar dominada en ambos polos por el plano político-estratégico. El grande centra ahora sus expectativas en la consecución de la victoria, y deja de lado todos los demás aspectos de su acción exterior. El plano político-estratégico pasa a acaparar su política y a condicionarla a todos los niveles. El mediano ve reducidas drásticamente sus posibilidades de colaboración con la gran potencia. Sólo logrará la atención de ésta si tiene algún activo que le sea de interés para el objetivo inmediato de obtener la victoria en la guerra. Éste puede ser de tipo estratégico –una posición geográfica privilegiada, recursos naturales, etc.-, o económico –capacidad comercial y de financiación, etc.-. Una vez que ambos países establecen contactos bajo estas premisas, nos encontraremos con un escenario típicamente “realista”, en el que la gran potencia se verá instada a ejercer mayor presión sobre la potencia media, cuanto mayor sea la necesidad que tenga de lo que ésta le puede ofrecer. A su vez, el grado de presión guardará una proporción inversa con la posibilidad del mediano de resistirse a las exi-

gencias del grande. A otros niveles, las posibilidades de cooperación se reducen; las circunstancias bélicas harán más difícil la conexión a nivel ideológico, y en el plano del prestigio las actividades más importantes serán las de tipo propagandístico. Sobre todo las grandes potencias, con suficientes recursos para ello, pueden hacer objeto a las potencias medianas de campañas de propaganda que tiendan a crear hacia aquéllas una actitud más favorable, y les ayuden a conseguir lo que desean del mediano.

La década de 1920

La tercera etapa en la que vamos a detener nuestra atención es la década de 1920. Los Estados Unidos la iniciaron con una renovada voluntad de volver al antiguo aislacionismo que había caracterizado su política exterior previa a la Primera Guerra Mundial, y por tanto sus intereses político-estratégicos quedaron de nuevo reducidos a sus tradicionales áreas de interés: Latinoamérica, y en menor medida, el Pacífico, y en la primera de ellas pareció incluso que se producía una reducción de la actividad intervencionista que había sido típica de época anteriores. Sin embargo, en el plano económico no se produjo tal retirada. Por el contrario, la Gran Guerra había colocado a los Estados Unidos en una posición privilegiada para afianzar su presencia en los mercados internacionales; las deudas contraídas por los países aliados con los norteamericanos durante la guerra aumentaron las conexiones financieras de éstos con el Viejo Continente, a la par que las inversiones estadounidenses en Europa, tanto directas como indirectas, alcanzaban cotas nunca vistas¹²². Todo esto vino acompañado por una serie de iniciativas en el plano del prestigio que tuvieron bastante eco en el clima político de la posguerra. Los Estados Unidos, a pesar de su rechazo de la Sociedad de Naciones, hicieron gala de su carácter pacifista y de su oposición a la carrera de armamentos patrocinando o participando en Conferencias de Desarme, como la celebrada en Washington en 1921, o en la firma de tratados que colocaban a la guerra “fuera de la ley”, como el Pacto Briand-Kellogg de 1928. Asimismo, los norteamericanos fomentaron programas de cooperación y expansión cultural que marcaron una primera oleada de fuerte americanización¹²³.

Acabada la guerra, y una vez que la implantación de la Dictadura de Primo de Rivera pareció calmar momentáneamente la inestabilidad interna, España siguió enfocando sus intereses estratégicos hacia el área Mediterránea, donde puso en práctica

¹²² Volviendo al caso francés, las inversiones americanas en territorio galo crecieron de los 35 millones de dólares de 1914, a 250 en 1929. Vid. KINDLEBERGER, Ch.P.: “Origins...art.cit.”. Las inversión total en Europa alcanzó, para ese último año, los 3.030 millones de dólares. IRIYE, Akira: *The Cambridge...op.cit.*, p. 92.

¹²³ IRIYE, A.: *The Cambridge...op.cit.*, pp. 73-114. SCHLESINGER, Arthur M.: *La Era de Roosevelt, Vol. 1: La crisis del orden antiguo, 1919-1933*, México, UTEHA, 1968.

una política mezcla de ruptura y continuidad¹²⁴. Económicamente, España continuaba inmersa en el proceso de modernización que ya destacamos. La inversión exterior siguió llegando a nuestro país¹²⁵, a la par que la necesidad de importaciones quedaba plasmada en el continuo déficit dentro del creciente comercio exterior¹²⁶. En el plano del prestigio, la España de Primo de Rivera trató de autoimpulsarse mediante la revitalización del programa hispanoamericanista, de consecuencias ambiguas¹²⁷.

Nos encontramos una vez más con una gran potencia cuyos intereses económicos tienen puntos de coincidencia con los de la potencia media, sin que haya grandes posibilidades de que se mezclen en los contactos cuestiones estratégicas o de seguridad. Si la gran potencia está decidida a expandirse económica y comercialmente, es probable que ponga sus ojos en las oportunidades que en estos campos le ofrece la potencia media y trate de aprovecharlas entrando en colaboración con los diversos agentes económicos del país que guardan algún interés respecto del *mediano* en cuestión. Por otra parte, a la hora de efectuar un mayor o menor acercamiento hacia una potencia media, quizá influyan las imágenes que se tengan de ésta y en menor medida la visión de la opinión pública. Asimismo, los elementos de presión de la gran potencia rara vez tendrán que ver con la violencia. Si está necesitada de ayuda comercial y financiera externa que le ayude en su proceso de modernización o de conversión económica, la potencia media quizá busque preferentemente la ayuda de una gran potencia que pueda cubrir sus requerimientos, pero con la que no comparta intereses de seguridad que se puedan mezclar y entorpecer las negociaciones.

Al entablar negociaciones, las situaciones y posibilidades que ofrece una relación en que prima el plano económico-comercial son mucho más variadas que aquellas en las que lo político-estratégico era lo más importante. Para empezar, queda descartado el uso de la fuerza como medio de presión, y la potencia media siente por ello una mayor libertad con respecto a la gran potencia. Ésta suele adoptar estrategias de suavidad y diálogo, que considera más productivas que la amenaza, y se mostrará más paciente ante los posibles desplantes que pueda sufrir de parte de la potencia media. A su vez, ésta puede adoptar diversas posturas, dependiendo de las circunstancias. Si considera de gran importancia lo que espera obtener de la gran potencia,

¹²⁴ Vid. PALOMARES LERMA, Gustavo: *Mussolini y Primo de Rivera. Política Exterior de dos dictadores*, Madrid, EUDEMA, 1989. TUSELL, Javier y GARCÍA, Genoveva: *El Dictador y el Mediador. España-Gran Bretaña (1923-1930)*, Madrid, CSIC, 1986.

¹²⁵ La inversión extranjera aumentó su montante de 1.277 millones de pesetas en 1918, a 4.137 en 1936. TASCÓN, Julio: "Inversiones...art.cit."

¹²⁶ Vid. GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria, 1923-1930*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 213-255.

¹²⁷ Vid. ARENAL, Celestino del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, UCM, 1994, pp. 13-68.

será más proclive a plegarse ante ella. Si no siente tanta necesidad, es probable que se muestre más dura e incluso dubitativa en las negociaciones, en las que pueden aflorar actitudes de amistad o encono basadas en la imagen que se tiene de la gran potencia en cuestión. La peor coyuntura que puede darse en unos contactos entre grandes y medianos centradas en el plano económico-comercial viene marcada por la aplicación de medidas represoras, tanto por parte de la gran potencia como de la potencia media. Si la gran potencia se ve frustrada por la actitud de la potencia media, tiene un gran deseo por obtener lo que está negociando, y posee algún recurso a cuya privación puede ser sensible esta última, es posible que aplique una política de embargo financiero o comercial. Por su parte, si la potencia media siente que la presencia económica del grande le es molesta, o pretende obtener algo más de él, tiene la posibilidad de aplicar alguna medida de corte nacionalista, como la nacionalización de empresas privadas de capital extranjero o el embargo de alguno de sus productos. Con todo, la gran potencia será poco proclive a la instauración de este tipo de políticas si no hay mezclados de por medio elementos que afecten a su propia seguridad o a su bienestar –cosa poco probable-, y la potencia media habrá de tener cuidado al poner en práctica medidas como las citadas, que pueden acarrearle la desconfianza de otros socios financieros o económicos. No obstante, en el plano económico la *capacidad de presión* es menor para la gran potencia y mayor para la potencia media.

Por otra parte, las interacciones llevadas a cabo en un plano predominantemente económico pueden verse favorecidas por la existencia de contactos al nivel del plano del prestigio. Si ambos países desean mutuamente establecer algún tipo de cooperación, es probable que hagan gala de compartir determinados principios ideológicos, o traten de complementar sus nexos económicos con otros de orden cultural o científico. Asimismo, si alguna de las acciones que uno de los dos países emprende en este plano molesta al otro es comprensible que el hecho enturbie de forma general sus contactos.

2.5. La Historia como base de la teoría de las Relaciones Internacionales

Tras lo dicho hasta aquí podemos concluir que, *a priori*, las relaciones hispano-norteamericanas entre 1898 y 1930 conforman un buen caso de estudio para tratar de iluminar las interacciones entre grandes y medianas potencias. A lo largo de esas poco más de tres décadas, pasamos por fases en que los tratos se circunscriben al ámbito de lo formal (1898-1914), revisten distinta importancia para cada uno de los dos países (1914-1917), adquieren luego una gran intensidad y cobran tintes predominantemente políticos (1917-1920), para revertir finalmente al campo de las negociaciones económicas y comerciales (1920-1930). Esta diversidad coyuntural nos permitirá ver cómo

una gran potencia va redefiniendo sus estrategias en función de su grado de vinculación con los problemas internacionales, y cómo las potencias medias se adaptan a estos cambios disfrutando de una mayor o menor libertad de acción según las circunstancias. El esquema que hemos presentado puede parecer demasiado teórico y quizá plantee divisiones en exceso estrictas o convencionales. Sin embargo, la finalidad de cualquier modelo de análisis no es la de dar cuenta de la rica diversidad de los hechos históricos, sino la de entresacar una parte importante de los mismos para forjar con ellos una explicación que otorgue sentido a las variaciones que se producen en el tiempo, y permita a la vez extraer lecciones de utilidad para su aplicación en situaciones similares¹²⁸.

Fue para evitar caer en presupuestos excesivamente mecanicistas por lo que dedicamos varias páginas a hacer una breve presentación del nivel "micro", identificando a los diferentes intervinientes que iban a enfocar nuestra atención y aludiendo sesgadamente a la complejidad que puede revestir el proceso de toma de decisiones en relaciones internacionales. En muchas ocasiones, las circunstancias que rodean a los decisores pueden contribuir a explicar la adopción de estrategias que al nivel abstracto de la teoría se nos pueden antojar irracionales. A ellas dedicaremos importantes reflexiones en el presente trabajo. Pero nada de esto invalida los intentos de establecer conclusiones teóricas. El historiador, por su propia formación, se encuentra en una posición privilegiada para enlazar los hechos históricos con los aspectos metodológicos, y diferenciar así lo general de lo particular. No estamos de acuerdo con Raymond Aron cuando afirmaba que la tarea de los historiadores pasaba por el estudio de casos particulares a partir de los cuales el sociólogo, con ayuda de la teoría, debía extraer "los determinantes y las regularidades"¹²⁹. Si el estudioso de lo histórico no fuera más allá, sus trabajos correrían el peligro de caer en lo anecdótico. No pretendemos aquí sustituir el trabajo del politólogo, sino aprovechar sus categorías para tratar nosotros mismos de extraer conclusiones generalizables a partir de los hechos que estudiamos¹³⁰.

Hemos estructurado la presente tesis teniendo en cuenta esta doble perspectiva histórica y teórica. Siguiendo lo apuntado anteriormente, dividiremos nuestro curso en tres partes, correspondientes a los períodos 1898-1914, 1914-1920 y 1920-1930. Comenzaremos cada uno de ellos ofreciendo unas breves indicaciones acerca

¹²⁸ Vid. ARÓSTEGUI, J.: *La investigación histórica: teoría y método*, Barcelona, Crítica, 1995, pp. 273-313.

¹²⁹ ARON, R.: *Paix...op.cit.*, pp. 183-186.

¹³⁰ Para una aproximación al problema de la interacción entre teóricos e historiadores de las relaciones internacionales, vid. NIÑO, Antonio: "Historia y teoría en el estudio de las relaciones internacionales", en COLACRAY, M. (Comp.): *Relaciones...op.cit.*

de las coordenadas generales de las políticas exteriores española y norteamericana, tratando de situar a cada uno de los dos países dentro del sistema internacional del momento. Por otro lado, las partes irán precedidas también de un apartado en que trataremos de sintetizar las imágenes que cada una de las dos diplomacias tenía de la otra. Con ello estaremos en condiciones de comprobar el verdadero papel que las visiones y estereotipos jugaron en la formulación de las políticas exteriores de España y los Estados Unidos. Hecho todo esto, el tratamiento de cada una de las partes se efectuará siguiendo la división en tres planos –político-estratégico, económico-comercial y *de prestigio*- que planteábamos páginas atrás. Asimismo, a lo largo de las consideraciones iremos prestando una atención especial a eso que hemos llamado el nivel micro. Procuraremos conocer en todo momento los agentes que condicionaron la toma de decisiones, y trataremos de ponerlos en relación con la manera en que se fueron aplicando las diversas estrategias.

En otro orden de cosas, la tesis tratará de ofrecer respuestas a tres cuestiones que se apartan del ámbito de la teoría para acercarse a lo propiamente historiográfico. La primera de ellas parte de la intención de dilucidar cuáles fueron en cada momento los fines de la política exterior estadounidense. El mundo académico norteamericano lleva años sumido en debates centrados en la búsqueda de aquéllos hechos que han dado carta de naturaleza a la actuación internacional de su gobierno. Nosotros trataremos de plantear los ejes por los que han circulado esas discusiones en relación con cada una de los períodos cronológicos considerados, y de ponerlos a prueba a través del tamiz de las relaciones hispano-norteamericanas. La segunda de las cuestiones tiene que ver con la posición que ocupó España en cada momento dentro de los planes generales de la administración norteamericana. ¿Era aquélla una variable más dentro de los diseños del Departamento de Estado para el conjunto de Europa Occidental? ¿O representaba para los decisores estadounidenses un caso *sui generis* que merecía diseños específicos? En tercer y último lugar procuraremos llegar a una comprensión del período 1898-1930 que nos permita descubrir su importancia dentro del discurrir de las relaciones hispano-norteamericanas a lo largo de todo el siglo XX.

Con todos estos fines en mente, el capítulo tercero será el único dedicado al período 1898-1914. Lo comenzaremos planteando la manera en que España y los Estados Unidos readaptaron sus papeles internacionales tras su mutuo enfrentamiento, así como la influencia que éste tuvo en el terreno de las percepciones. El tratamiento de las relaciones bilaterales se hará prescindiendo del plano político-estratégico, debido a la ausencia casi total de eventos que puedan insertarse en él. En cambio, destacaremos el importante papel que las imágenes mutuas y las ideologías jugaron en los distintos contactos. Asimismo trataremos de dar un repaso a las relaciones económico-comerciales que nos sirva para entender la evolución de éstas a lo largo de la

Primera Guerra Mundial. Y buscaremos insertar todo ello en el debate en torno a los orígenes del expansionismo estadounidense.

El capítulo cuarto estará íntegramente consagrado a presentar el período 1914-1920. Buscaremos entender la manera en que los Estados Unidos se fueron implicando en la Gran Guerra, desde los momentos iniciales en que divisaron el conflicto como una oportunidad de expansión comercial, hasta el cambio que en 1916-1917 les llevó a percibir como una amenaza la posible victoria de Alemania. Tendremos en cuenta para ello las discusiones acerca del verdadero papel que tuvo el ideario del Presidente Wilson en la formulación de la política exterior de Washington tanto en esos años como en las décadas posteriores. Del lado español trataremos de poner de manifiesto cómo el conflicto europeo dirigió a los gobiernos de Madrid en una doble dirección: evitar en la medida de lo posible las consecuencias de las crecientes presiones que recibían de ambos bandos; y aprovechar la guerra para aumentar su prestigio a escala internacional. En la segunda parte del capítulo buscaremos mostrar cómo la guerra fue alterando progresivamente las imágenes mutuas hispano-estadounidenses. La visión que los Estados Unidos tenían de España se fue matizando como consecuencia primero de la presencia de ambos países en el club de los neutrales, y después de las necesidades que imponía al ejecutivo norteamericano su inclusión en el bando aliado. Para la diplomacia española la imagen de Norteamérica siguió ofreciendo tintes negativos que hubieron de reducirse como consecuencia de la creciente dependencia de Madrid respecto de Washington.

El tratamiento de la relación bilateral en los años de la guerra será dividido en dos capítulos. El capítulo quinto abarcará el período de neutralidad norteamericana (1914-abril de 1917). En él trataremos de mostrar cómo la contienda fue acercando progresivamente a los dos países, hasta configurar unos contactos centrados mayoritariamente en plano comercial. Políticamente España trató sin éxito de buscar el apoyo de los Estados Unidos a la hora de enfrentarse tanto a la acción de los submarinos alemanes como al bloqueo aliado del Mar del Norte. Económicamente los españoles pasaron a depender de las provisiones procedentes de los Estados Unidos, lo que colocó a éstos en una posición privilegiada a la hora de fomentar la exportación de sus productos a la Península Ibérica. El contexto quedó abonado también para que algunas grandes corporaciones norteamericanas comenzaran a estudiar la posibilidad de extender sus ramificaciones en España. Por último, el plano del prestigio resultará especialmente significativo en este período, quedando marcado por dos tendencias: por una parte, la rivalidad hispano-norteamericana a la hora de poner en marcha actividades humanitarias y mediadoras en relación con el conflicto europeo; por otra, la necesidad de emprender algún tipo de iniciativa que hiciera más fácil el desarrollo de las relaciones comerciales.

El capítulo sexto estará dedicado al intenso período que medió entre abril de 1917 y noviembre de 1918. La beligerancia norteamericana y los crecientes problemas internos de una España marcada por la *crisis de 1917* condujeron la relación bilateral hasta cotas de tensión nunca vistas desde el conflicto finisecular. La progresiva integración de los Estados Unidos en el bando aliado acabó con las posibilidades de los gobiernos españoles de contar con el auxilio de una gran potencia ajena al conflicto. Políticamente los estadounidenses comenzaron a ejercer sobre España el mismo tipo de presiones que Francia y Gran Bretaña. Económicamente los recursos norteamericanos se convirtieron en un arma de presión fundamental a la hora de incorporar a España al esfuerzo de guerra aliado. E ideológicamente los españoles acabaron siendo pasto de los esfuerzos propagandísticos planificados desde Washington, que vinieron a sumarse al terreno abonado por las publicísticas de Alemania, Inglaterra y Francia.

El capítulo séptimo servirá para introducirnos en la década de los veinte. Comenzaremos explicando el modo en que los Estados Unidos readaptaron su política internacional en función de dos axiomas: sus ansias de volver al aislamiento respecto de los problemas políticos del Viejo Continente; y la necesidad que el mundo tenía del concurso de unos Estados Unidos que a esas alturas eran la potencia económica más importante del Orbe. Todo ello lo haremos a partir de las discusiones que los distintos estudiosos de la política exterior norteamericana han ido entablando para desentrañar el verdadero significado del *aislacionismo* de su país. Respecto a España, trataremos de señalar cómo el cierre en falso de los problemas políticos tras la instauración de la Dictadura de Primo de Rivera condujo a la puesta en práctica de una política exterior de doble calado: estratégicamente los intereses no fueron más allá del área mediterránea; económicamente fue necesario equilibrar los anhelos autárquico-nacionalistas con la obligada sumisión a los recursos provenientes del exterior. En la segunda parte del capítulo procuraremos ver cómo las imágenes que los Estados Unidos tenían de España sirvieron para plantear en el Departamento de Estado un debate en torno a la licitud de transigir con gobiernos autocráticos como el del Directorio. Para la diplomacia española, los estereotipos que habían servido como caracterización de los norteamericanos se utilizaron tanto a la hora de justificar el programa hispanoamericanista, como en el momento de criticar la política comercial de Washington, que tan perjudicial resultaba para los intereses exportadores de España.

El capítulo octavo será el más largo de toda la tesis, como consecuencia del extenso período que contempla (1919-1930). En la primera parte la interacción hispano-norteamericana durante los meses de la Conferencia de Versalles nos servirá para describir la transición sufrida por la política exterior norteamericana en el momento en que la administración de Wilson dio paso al gobierno republicano de Harding. El núme-

ro de problemas que centraron las conexiones político-estratégicas entre España y los Estados Unidos a lo largo de 1919 se fueron reduciendo progresivamente hasta quedar centrados en un único asunto: la cuestión marroquí. En cambio, en el plano económico-comercial iremos viendo cómo las relaciones bilaterales fueron discurriendo en torno a una doble dialéctica: los deseos norteamericanos de aprovechar su condición de potencia hegemónica en lo económico para introducirse en España; y los esfuerzos de ésta por preservar su independencia de acción sin perder los vitales lazos mercantiles que la unían los Estados Unidos. Estudiaremos la traducción de estos fenómenos en dos ámbitos: las negociaciones comerciales hispano-norteamericanas, y el devenir de diversas empresas estadounidenses que precisaron de apoyo oficial a la hora de establecerse o mantener su posición en España. Por último, trataremos de ver cómo las ansias de expansión comercial de los norteamericanos y los deseos españoles por mejorar su posición en el sistema internacional volvieron a suponer la cara y la cruz de los contactos establecidos a un nivel *de prestigio*.

Acabado el capítulo octavo llegará el momento de olvidarse de las descripciones factuales para retomar los aspectos teóricos que hemos venido tratando. Así, las conclusiones estarán dedicadas principalmente a probar la validez de la relación hispano-norteamericana a la hora de caracterizar los contactos entre grandes y pequeñas potencias. Sin embargo, tampoco olvidaremos las cuestiones que planteábamos párrafos atrás, y que servirán para poner el colofón a una tesis que esperamos contribuya algo al esclarecimiento de una serie de problemas que afectan al mundo que nos rodea.

3. ENTRE EL RENCOR, EL OLVIDO Y LAS BUENAS INTENCIONES. UNA RELACIÓN EN TRANSICIÓN (1898-1914)

3.1. Los Estados Unidos, nación viva

1898 es un año de carácter simbólico, pero de significado ambivalente, en la Historia de muchos países. Por sí mismo personifica toda una época de la Era Contemporánea. A su alrededor adquirió forma física la filosofía del Imperialismo que tan bien supo definir el primer ministro inglés, Lord Salisbury, en su famoso discurso del Albert Hall. Las *naciones vivas*, ese eufemismo propio del optimismo positivista, usado para caracterizar a las grandes potencias, se lanzaban a cumplir su papel de *tutores* de sus hermanas menos favorecidas. En Europa, Portugal y España sufrieron una dosis de Realismo que les obligó a admitir lo que hacía tiempo era una realidad: habían perdido su papel entre los grandes, y ocupaban cada vez un vagón más atrasado en el tren del progreso. Por su parte, el incidente de Fashoda en 1899 puso en alerta a las naciones directoras del peligro de enfrentamiento mutuo que acarrearían sus acciones. Y lo mismo ocurrió en China, donde además salió a la luz el hecho de que Eu-

ropa había dejado de tener el monopolio de la producción de *grandes potencias*: Japón y los Estados Unidos estaban dando signos de haberse unido al club.

La ambivalencia de significado a que aludíamos antes tiene uno de sus ejemplos más claros en los casos de España y Estados Unidos. El enfrentamiento bélico que sostuvieron ambos por unos meses en 1898 llenó de optimismo a los segundos y de estupor mezclado con rabia y pesimismo a la primera. España se veía privada, al menos formalmente, del estatus de potencia colonial; en tanto que los Estados Unidos emprendían un camino que los llevaría a convertirse en la superpotencia que es hoy. Para los Estados Unidos, los hechos de 1898 no hicieron sino poner de manifiesto una tendencia cuyas primeras manifestaciones se remontaban a varios años atrás: la puesta en marcha de una política expansionista focalizada en dos áreas: Latinoamérica/Caribe y Pacífico/Lejano Oriente. El desarrollo iniciado tras la finalización de la Guerra Civil americana en 1865 había convertido al país, a la altura del cambio de siglo, en un gigante industrial, principal productor de mercancías del mundo¹³¹. A la vez, esta joven nación completaba su propio proceso de expansión interna, materializada en la transformación progresiva de los antiguos territorios de frontera en Estados. Diversos factores se conjugaron entonces para instar a los Estados Unidos a unirse al carro expansivo de las potencias del Viejo Continente. Todos ellos eran reflejo de los nuevos condicionantes que influían en la acción de los Estados más desarrollados.

No es nuestra intención aquí inmiscuirnos en el debate, que ya citamos en el capítulo introductorio, acerca de las causas económicas del imperialismo. Pero es innegable que la presión de los inversores norteamericanos fue un factor determinante a la hora de vencer las reticencias que existían en Washington para el establecimiento del protectorado sobre el archipiélago de Samoa y la anexión de las Islas Hawaii. En Samoa, la penetración económica norteamericana, junto con la de alemanes y británicos, era un hecho desde la década de 1870. Las rencillas y los enfrentamientos entre los tres países terminaron por propiciar la creación en 1877 de un protectorado conjunto, y en 1899 la división del archipiélago entre Alemania y los Estados Unidos¹³². En Hawaii, la presencia norteamericana, centrada en el sector azucarero, era un hecho ya desde la tercera década del S. XIX. Su posición quedó comprometida cuando los productores de azúcar del interior de los Estados Unidos consiguieron que el Arancel McKinley de 1890 elevara las tarifas a la importación del producto de la caña. La mejor

¹³¹ KENNEDY, Paul A.: *Auge y caída de las grandes potencias. Por qué acabaron los imperios del pasado*, Madrid, Globus, 1994, p. 311.

¹³² BLAKE, Nelson Manfred y BARCK, Oscar Theodore Jr.: *The United States in its World Relations*, New York, McGraw-Hill, 1960, pp. 358-361 y 400; BEMIS, Samuel Flagg: *A Diplomatic History of the United States*, New York, Henry Holt and Company, 1952, pp. 456-459, LaFEBER, Walter: *The Cambridge History of American Foreign Relations. II.- The American Search for Opportunity, 1865-1913*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1993, pp. 88-91.

manera que encontraron entonces los norteamericanos residentes en Hawaii para vencer este obstáculo fue trabajar por la anexión estadounidense del archipiélago, que se hizo efectiva el mismo año 1898¹³³.

El conflicto cubano tampoco puede dissociarse de los intereses económicos estadounidenses de la Gran Antilla. Walter LaFeber ha ido incluso más allá, al asociar el surgimiento de la revuelta cubana de 1895 con la política económica norteamericana:

Las medidas azucareras del Arancel Wilson-Gormann de 1894 crearon el caos en Cuba. Las exportaciones cubanas a su mejor cliente, los Estados Unidos, cayeron un cincuenta por ciento. Los resultados fueron la revuelta, luego la guerra, y finalmente un nuevo imperio estadounidense en el Caribe y el Pacífico¹³⁴.

El argumento centra la atención en el peso de las cuestiones económicas en la política exterior de los Estados Unidos. Fueron las presiones de los productores del interior las que forzaron el arancel de 1894, y luego fueron las influencias de los inversores norteamericanos en Cuba uno de los principales factores de presión para forzar al gobierno norteamericano a la intervención en el conflicto hispano-cubano. La conexión entre los intereses económicos y el Estado norteamericano se reforzó a lo largo de los años y se convirtió en política oficial del Departamento de Estado, cuya acción llegó a ser bautizada como “Diplomacia del Dólar”. En ocasiones, el ejecutivo estadounidense se atrevió a ir más allá de las pretensiones de sus nacionales. Así ocurrió en 1911, cuando el Presidente Taft negoció la inclusión de banqueros estadounidenses en un empréstito al gobierno chino, sin que aquéllos estuviesen muy seguros de querer participar¹³⁵.

Las ideologías, las corrientes de pensamiento y la opinión pública fueron igualmente factores condicionantes de la política exterior de los Estados Unidos. El darwinismo social y las teorías sobre la misión civilizadora de los países occidentales tuvieron también su eco en territorio norteamericano. Allí entraron en simbiosis con el tradicional *excepcionalismo* estadounidense y modificaron la conocida doctrina del *destino manifiesto*. La conquista del Oeste se había realizado bajo el pretexto de cum-

¹³³ BLAKE, N. y BARCK, O.Th. Jr.: *The United...op.cit.*, pp. 394-398; BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op. cit.*, pp. 459-462; LaFEBER, W.: *The Cambridge...op. cit.*, pp. 91-95.

¹³⁴ “The (...) provisions of the 1894 Wilson-Gorman Tariff, created chaos in Cuba. Between 1894 and 1896, Cuba’s exports to its best customer, the United States, fell 50 percent. The results were revolt, then war, then a new United States empire in the Caribbean and the Pacific...”. LaFEBER, W.: *The Cambridge...op. cit.*, p. 129. Un análisis de la producción historiográfica norteamericana en relación con algunas facetas del noventa y ocho en ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.^a Dolores: “La historiografía norteamericana ante la dimensión oriental de la guerra hispano-norteamericana”, *REDEN. Revista Internacional de Estudios Norteamericanos*, Vol. VII, n.º 11 (1996), pp. 87-127.

¹³⁵ BLAKE, N. y BARCK, O.Th. Jr.: *The United...op.cit.*, pp. 465-468.

plir una misión adjudicada providencialmente al pueblo estadounidense, en tanto que depositario de una serie de valores morales de índole superior. Las derivaciones sociales de las teorías evolucionistas tuvieron su eco entre importantes círculos industriales del país, deseosos de justificar su desmesurado crecimiento y de defender los postulados del *laissez-faire*. En este contexto surgieron teorías como las de Frederick Jackson Turner, quien afirmó en 1893 que la esencia del pueblo estadounidense, su peculiaridad, se basaba en la existencia de tierras sin colonizar en las que podía sustentarse el desarrollo del país. La finalización de la conquista del oeste amenazaba con anular ese espíritu. Concluir a partir de aquí que para el mantenimiento de la tan querida excepcionalidad norteamericana era necesario buscar vías alternativas de expansión era sólo cosa de tiempo¹³⁶. Asimismo, Brooks Adams, nieto de John Quincy Adams –quien además de Presidente es también considerado uno de los mejores Secretarios de Estado de la Historia del país–, publicó por entonces un libro titulado *La ley de la civilización y la decadencia*, concluyendo que sólo “la expansión podía restituir las reservas de energía que el país necesitaba¹³⁷”. Indudablemente, construcciones ideológicas como éstas tuvieron eco en la prensa y la publicística de la época, construyendo corrientes de opinión y atrayendo de la atención de importantes personajes del mundo político, como William McKinley o Theodore Roosevelt. La nueva filosofía introdujo de esta manera cambios en principios rectores sagrados de la política exterior de los Estados Unidos como la *Doctrina Monroe*. Formulada originalmente con propósitos claramente defensivos, se convirtió con la formulación formal del *Corolario Roosevelt* de 1904 en un instrumento justificativo de la intervención estadounidense en América Latina¹³⁸.

Bien es verdad que las nuevas ideas entraban en conflicto directo con otra parte de las tradiciones espirituales de los Estados Unidos, como la doctrina del *non-entanglement* y el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países. Estas premisas también crearon corrientes de pensamiento y encontraron su eco en la arena política, de la mano de personalidades como el eterno candidato a la presiden-

¹³⁶ ZIMMERMANN, Warren: *The First Great Triumph. How Five Americans Made Their Country a World Power*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2002, pp. 22 y ss.

¹³⁷ BOSCH, Aurora: *Historia de Estados Unidos, 1776-1945*, Barcelona, Crítica, 2005, p. 288.

¹³⁸ El *Corolario* es probablemente el hito principal en esta reformulación de la Doctrina de Monroe. Sin embargo, al menos desde la intervención norteamericana en la disputa entre Gran Bretaña y Venezuela el año 1895, este postulado básico de la política exterior de los Estados Unidos había venido utilizándose para justificar las crecientes intromisiones de este país en Latinoamérica. Vid. HILTON, Sylvia L.: “La ‘nueva’ Doctrina Monroe de 1895 y sus implicaciones para el Caribe español: algunas interpretaciones coetáneas españolas”, *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. LV, n.º 1 (1998), pp. 125-151; y HILTON, Sylvia L. e ICKRINGRILL, Steve J. S.: “‘Americana en Letra y Espíritu’: la Doctrina de Monroe y el Presidente McKinley en 1898”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 20 (1998), pp. 205-219.

cia por el partido demócrata, William Jennings Bryan, o el senador de Wisconsin, Robert M. LaFollette, que acabó convertido en uno de los máximos opositores a la entrada de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial.

El enfrentamiento entre las dos corrientes –la imperialista y su contraria-, tuvo su reflejo en la actuación gubernamental de los Estados Unidos, y explican tanto el rechazo de Grover Cleveland a la anexión de Hawaii como la declaración de guerra de McKinley en un momento en que los humores de la opinión eran favorables a tal medida. Son igualmente elocuentes las diferencias que se manifestaron entre los delegados norteamericanos que debían negociar en París la paz con España a la hora de apoyar la anexión o no de las Filipinas. El Senador demócrata Gray era claramente contrario a la incorporación de las islas; los Senadores Frye y Davis, y el editor del *New York Tribune*, Whitelaw Reid, favorecían la unión; el quinto delegado, el antiguo Secretario de Estado William R. Day, apoyaba la anexión de tan sólo algunas de las islas¹³⁹.

Hasta qué punto las ideologías jugaron un papel decisivo en la definición de las estrategias o fueron simplemente un elemento justificativo de políticas prediseñadas es una cuestión que permanece abierta al debate. Parece cierto que cuando se trataba de cuestiones de envergadura los principios parecían esgrimirse *a posteriori*. El citado *Corolario Roosevelt* se enunció cuando la política de intervención de los Estados Unidos en Latinoamérica era ya un hecho –cuya plasmación más evidente había sido el establecimiento de un protectorado *de facto* sobre Cuba-, y la crisis originada por el impago de la deuda exterior venezolana había hecho cernir sobre el Hemisferio Occidental la posible intervención de Alemania, Gran Bretaña e Italia, en lo que hubiera sido una clara contravención de los principios de la *Doctrina de Monroe*.

No obstante, la presión de ciertas corrientes de opinión fue clave para la concreción de políticas de carácter mucho más abstracto, casi propagandístico, con escasas repercusiones prácticas. En Estados Unidos fueron especialmente fuertes las corrientes pacifistas y de limitación de la guerra, que abogaban por el establecimiento de mecanismos de arbitraje para solucionar los problemas entre naciones, y que internacionalmente dieron origen a las dos Conferencias de la Haya de 1899 y 1907. El Departamento de Estado no desaprovechó la oportunidad de presentarse como defensor del pacifismo. Así quedó de manifiesto con la firma de los tratados que, para la solución pacífica de los conflictos, patrocinaron John Hay –Secretario de Estado con Roosevelt- en 1908 y William J. Bryan –Secretario de Estado de Wilson- en 1913-1914¹⁴⁰.

¹³⁹ BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op. cit.*, p. 472.

¹⁴⁰ BLAKE N.M. y BARCK, O.Th.: *The United...op. cit.*, pp. 437 y 492-507. La importancia del sentimiento pacifista en las relaciones internacionales de la época llevó a Pierre Renouvin a

Precisamente en este período inicial de la política expansiva de los Estados Unidos nos encontramos con los inicios de esa dictomía aludida, entre otros, por Henry Kissinger, al afirmar de los Estados Unidos: “Ninguna nación ha sido más pragmática en su manejo diario de la diplomacia, ni más ideológica en la persecución de los valores morales históricos”¹⁴¹. El dilema moral, entre la puesta en práctica de una política “realista” o la defensa de unos ideales difícilmente compatibles con ésta sigue estando presente en los más altos estadios del funcionariado norteamericano encargado de la conducción de los asuntos internacionales.

Aparte de consideraciones puramente económicas o ideológicas, la política exterior de los Estados Unidos entre 1898 y 1914 tuvo componentes puramente políticos o estratégicos. La práctica exterior de la administración de Theodore Roosevelt, la figura paradigmática de la acción internacional estadounidense en los albores del S. XX, no puede comprenderse sin aludir a las teorías del almirante norteamericano Alfred Thayer Mahan. Éste publicó en 1890 su famoso libro *Influencia de poder marítimo en la Historia, 1660-1783*, cuyas palabras iniciales eran las siguientes:

La historia del poder marítimo es en gran medida, aunque no exclusivamente, la historia de la lucha entre naciones, de las rivalidades mutuas, de violencia que frecuentemente culminaba en guerras. La profunda influencia del comercio marítimo en la riqueza y la fuerza de los países fue claramente percibida mucho antes de que se identificaran los principios que gobernaban su prosperidad y su crecimiento¹⁴².

La obra de Mahan, que afirmaba que el auge y caída de todos los imperios del pasado podía explicarse en función del dominio que ejercieran en los mares, tuvo una gran repercusión no sólo en su país, sino entre los dirigentes de las principales naciones europeas. Pero su objetivo primario era influir en la política de los Estados Unidos, cuya supervivencia exigía, a ojos del almirante, la presencia tanto de una fuerte marina mercante y de guerra, como la posesión de plazas estratégicas:

Por tanto, al carecer de enclaves en el exterior, ya sean de tipo colonial o militar, los barcos de guerra de los Estados Unidos serán, en guerra, como pájaros terrestres, incapaces de volar lejos de sus propias costas. La provisión de lugares de escala, donde

incluirlo dentro de la lista de fuerzas profundas: RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B.: *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*, México, FCE, 2000, pp. 243-279.

¹⁴¹ “No nation has been more pragmatic in the day-to-day conduct of its diplomacy, or more ideological in the pursuit of its historic moral convictions”. KISSINGER, H.: *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, p. 18.

¹⁴² “The history of Sea Power is largely, though by no means solely, a narrative of contests between nations, of mutual rivalries, of violence frequently culminating in war. The profound influence of sea commerce upon the wealth and strength of countries was clearly seen long before the true principles which governed its growth and prosperity were detected”. MAHAN, Alfred Thayer: *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, New York, Dover Publications, 1987 (facsimil de la quinta edición original de 1894), p. 1.

puedan abastecerse de carbón y ser reparados, sería una de las primeras tareas de un gobierno que se propusiera el desarrollo del poder nacional en el mar¹⁴³.

Las consideraciones estratégicas de Mahan parecieron verse confirmadas durante la guerra de 1898. El largo viaje del acorazado *Oregón* desde el Pacífico a la zona de guerra del Caribe a través del Cabo de Hornos, puso de manifiesto las dificultades que tendrían los Estados Unidos para reunir su flota en un punto en caso de verse expuestos a una amenaza. Esta percepción explica las prisas de Theodore Roosevelt por asegurarse la construcción de un paso interoceánico controlado por Norteamérica. Igualmente, la estrecha vigilancia del Caribe por parte de ésta respondía a una percepción de la zona como vital para la seguridad norteamericana. Este factor da cuenta de las apresuradas intervenciones de los ejecutivos de Washington cuando cualquier tipo de amenaza surgía en lo que consideraban su mar privado¹⁴⁴.

3.2. España, país moribundo

España no podía partir de una situación más distinta. Como para los Estados Unidos, 1898 se convirtió en un símbolo. Pero no del resurgimiento sino del declive. No sabemos si Lord Salisbury, al pronunciar su discurso ante los miembros de la “Primrose League” el 4 de mayo del citado año, definió las *naciones moribundas* con la mente puesta en España. Pero lo cierto es que a la vez que el *premier* británico pronunciaba sus palabras, el conflicto hispano-norteamericano estaba en marcha y los rotativos españoles se dieron por aludidos¹⁴⁵. La guerra puso de manifiesto las enormes diferencias que existían entre España y los Estados Unidos en todas las facetas, incluida la elaboración y puesta en práctica de las estrategias de política exterior. Como hemos visto, la actitud expansiva de los Estados Unidos respondía a una conjunción de criterios ideológicos, necesidades económicas y voluntades estratégico-políticas, tendentes a aumentar la propia fuerza y la riqueza del país. Es mucho más difícil explicar desde criterios tan racionales el recurso español a la guerra en 1898. Se ha discutido mucho acerca de las motivaciones económicas de la política española

¹⁴³ “Having therefore no foreign establishments, either colonial or military, the ships of war of the United States, in war, will be like land birds, unable to fly far from their own shores. To provide resting-places for them, where they can coal and repair, would be one of the first duties of a government proposing to itself the development of the power of the nation at sea”, *Ibidem*, p. 83.

¹⁴⁴ Sobre la construcción del Canal de Panamá es particularmente instructiva, a la par que amena, la obra de McCULLOUGH, David: *Un camino entre dos mares*, Madrid, Espasa-Calpe, 2004.

¹⁴⁵ Véase el capítulo 6, “Contenidos de la neutralidad británica. Las actitudes y las declaraciones”, en TORRE DEL RÍO, Rosario: *Inglaterra y España en 1898*, Madrid, EUEDEMA, 1988, pp. 189-219.

hacia Cuba. Para unos la defensa de los intereses de ciertos sectores económicos españoles proclives al régimen de la Restauración, y con importantes vínculos en la Gran Antilla, habrían impedido a los gobernantes españoles aplicar en sus posesiones del Caribe reformas tendentes a evitar la secesión de las mismas. De aceptarse esta explicación, la defensa por parte de España de estos intereses sectoriales, habría jugado, a la larga, tanto en contra de éstos como de la propia estabilidad territorial del país¹⁴⁶.

Pero las presiones económicas no sirven, por sí solas, para dar cuenta del fenómeno noventayochista. Hay que combinarlas con criterios ideológicos para avanzar en nuestra comprensión. En la mente de los dirigentes españoles, no sólo ante la coyuntura finisecular sino a lo largo de una gran parte del S. XIX, residía la idea “de que el pueblo español constituye una nación acreditada históricamente como excepcional por su grandeza”. Una grandeza que se resistía a perder. Este sentimiento se combinaba con una “sensibilidad pesimista –de implantación social preferentemente intelectual y universitaria”, que hacía hincapié en la decadencia progresiva del pueblo español, y que está presente en la obra de políticos como Cánovas¹⁴⁷. Bajo la óptica de estos sentimientos se levantó una corriente aislacionista que en último término privó a España de los apoyos exteriores que hubiera necesitado para mantener las posesiones ultramarinas bajo su soberanía. Asimismo, la postura pesimista y resignada es discernible en la actuación de Sagasta durante los meses previos al estallido de la guerra¹⁴⁸.

Por otra parte, estas corrientes ideológicas no se vieron sustantivamente impulsadas por grandes movimientos de opinión pública. Por supuesto, tenían su repercusión en la prensa y la publicística del momento, y durante el conflicto con Norteamérica las invectivas patrióticas y antiyanquis de los periódicos parecían ir en apoyo de la guerra. Pero la sociedad española se encontraba menos desarrollada y modernizada que la estadounidense, y las corrientes de opinión pública en lo referente a asuntos de política exterior, más que modelar la actitud de los gobiernos, se encontraban dirigidas por éstos¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Véase HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena: “La política colonial española y el despertar de los nacionalismos en Ultramar”, en FUSI, Juan Pablo y NIÑO, Antonio: *Vísperas del 98. Orígenes y antecedentes de la crisis de 1898*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, pp. 133-149.

¹⁴⁷ JOVER ZAMORA, José María: “Caracteres de la política exterior de España en el S. XIX”, en JOVER ZAMORA, J.M.: *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 111-172. Las citas son de la página 156.

¹⁴⁸ Véase TORRE DEL RÍO, Rosario: “La diplomacia del conflicto”, en AA.VV: *Imágenes y espejos del '98*, Valencia, Fundación Cañada Blanch, 1998, pp. 41-74.

¹⁴⁹ “Los periódicos, más que reflejar la opinión pública sobre cuestiones internacionales, servían de portavoces de las posiciones adoptadas por las cancillerías o por los estados mayores

Por último, quedarían por analizar las motivaciones políticas o estratégicas de la actuación española ante el conflicto del noventa y ocho. En ellas resulta igualmente difícil de extraer la vertiente pragmática. Entre las finalidades primarias de la política exterior de cualquier Estado está la defensa de la integridad territorial. Para los pequeños países el cumplimiento de este objetivo puede resultar difícil, sobre todo en un contexto internacional como el del Imperialismo de finales del siglo XIX. En aquellos casos en que la pérdida parece inevitable la postura más lógica a asumir por la nación agraviada es la de minimizar el daño y las pérdidas sufridas. En la España de la Restauración el mantenimiento del *statu quo* territorial era sin duda una preferencia. Pero no la única ni la más importante. Para los dirigentes del momento, cualquier principio debía quedar subordinado a un objetivo superior: el mantenimiento del régimen político. Desde el punto de vista puramente geoestratégico, la actitud más lógica hubiera sido aceptar las últimas ofertas de mediación norteamericanas. Parece bastante claro que a esas alturas casi todos los hombres políticos daban por perdida Cuba. El recurso a la guerra sólo serviría para aumentar el sufrimiento de España. Sin embargo, plegarse a las presiones norteamericanas hubiera sido visto como una traición al régimen por ciertos sectores, caso de los militares, que podrían haber puesto en peligro la propia supervivencia del sistema.

Los hechos del noventa y ocho se proyectaron como un haz iluminador sobre todas las circunstancias que se han descrito. Las circunstancias indujeron a muchos a la reflexión sobre las causas que habían llevado a España a la situación en la que se encontraba, y a poner de manifiesto la necesidad de un cambio que situase al país en coordenadas más cercanas a las de sus vecinos europeos. Esta manera de pensar dio origen al Regeneracionismo, un término genérico con múltiples facetas y no carente de influencias diversas en los programas políticos de los gobiernos españoles, incluida la política exterior. No obstante, la acción internacional de España no se liberó de algunas de las lacras que venía arrastrando desde tiempo atrás.

Económicamente, tras el Desastre se emprendieron una serie de reformas modernizadoras, con un triple objetivo: la estabilización presupuestaria, el estímulo de las fuerzas económicas interiores, y revisión del sistema tributario. La puesta en práctica de este programa influyó en la política exterior del país, aunque no en los puntos principales de su programa. El segundo de los objetivos implicaba la puesta en práctica de un programa proteccionista en la línea con los que estaban siguiendo por entonces otros muchos países. Se aprobaron así la revisión arancelaria de 1899 –modificación

de los principales partidos”, NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: “Política de alianzas y compromisos coloniales para la *regeneración* internacional de España, 1898-1914”, en TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, p. 41.

del arancel de 1896-, y el arancel de 1906. Este último, aparte de seguir la tradicional política de protección de la producción agrícola española, hizo lo propio con la industria autóctona, endureciendo las condiciones de entrada de los artículos que podían hacerle la competencia. Aparte, las necesidades propias de un país en desarrollo como España obligaban a compensar esta política restrictiva con una cierta permisividad para la entrada de productos que la industria nacional no podía encontrar en suelo español. Una importación que a su vez se encontraba limitada por las políticas proteccionistas de los Estados del entorno. La situación hizo necesaria la negociación gubernamental de acuerdos comerciales bilaterales, cuyos firmantes se comprometían a una rebaja mutua de aranceles para productos concretos¹⁵⁰.

Paralelamente, como señala García-Delgado:

... a partir de 1891, y nula ya la inversión exterior en deuda pública, disminuye la importancia relativa de los capitales extranjeros en minería y en ferrocarriles, con descenso también en términos absolutos en este último caso, para pasar a un primer plano las inversiones en empresas bancarias, químicas, eléctricas y de servicios y transportes urbanos. Cambios todos que evidencian, como escribe también Tortella, que la inversión exterior se adaptó a las demandas y expectativas de una economía en crecimiento¹⁵¹.

Se abrieron así las puertas a nuevas empresas extranjeras cuya presencia se dejó sentir, a la larga, en la cancillería del país. Tal fue el caso de la *Barcelona Traction Light and Power Company*, también conocida como *La Canadiense*, establecida en 1911 y que tanto influiría en las relaciones hispano-inglesas en los años de la Segunda República.

Ideológica y culturalmente también se produjo una separación entre las corrientes imperantes en ciertos sectores de la intelectualidad española y la acción de los gobiernos. Una parte muy importante de la intelectualidad regeneracionista abogó, en los primeros años del S. XX, por la puesta en práctica de un programa político que aunaba tanto la vertiente interior como la exterior y que se separaba de lo que tradicionalmente venía siendo la actuación de España a nivel internacional. Uno de los precursores de esta manera de pensar fue el diplomático Ganivet, quien “deducía la necesidad de reforzar la organización interna del país y de adquirir una *fuerza intelectual* más viva, ya que el futuro pasaba primordialmente por una expansión de tipo más espiritual que material”¹⁵². Sólo de esa manera podría España hacer valer su ascen-

¹⁵⁰ Véase GARCÍA DELGADO, José Luis: *La modernización económica en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Espasa-Calpe, 2002, pp. 96-106.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 84.

¹⁵² NIÑO, Antonio: “L’expansion culturelle espagnole en Amérique Hispanique (1898-1936)”, *Relations Internationales*, nº 50 (été 1987), pp. 197-213. La cita es de la página 202.

diente intelectual y liderar un grupo de naciones ante las que podía reclamar un cierto ascendiente: los países latinoamericanos. Por aquí y no por la puesta en práctica de programas coloniales o por la inclusión de España en alianzas exteriores pasaba, a juicio de muchos intelectuales, la única posibilidad de España por recuperar el prestigio perdido en la esfera internacional. La vertiente *hispanoamericanista* del regeneracionismo español, que llegaría a tener en Rafael Altamira a uno de sus más firmes defensores, apenas influyó en la política exterior puesta en práctica por España entre 1898 y 1914, donde no pasó de constituir un deseo, un principio abstracto expresado por ciertas personalidades políticas, sin traducción en el nivel de las actuaciones.

Los principales hitos de la política exterior de la España de la época se centran en el plano de las actuaciones puramente políticas. Aunque la defensa del régimen continuó siendo un elemento primordial, las consideraciones estratégicas centraron las primeras actuaciones diplomáticas de los gobiernos españoles. El conflicto bélico con los Estados Unidos puso ante los ojos de la diplomacia del país la necesidad de contar con un aliado entre las grandes potencias que evitase que las escasas posesiones que le quedaban a la monarquía española fuesen objeto de otro capítulo de “redistribución colonial”. El toque de alarma lo dieron los planes que, según el diplomático francés Jules Cambon, tenían los Estados Unidos para enviar una escuadra a conquista de las Islas Canarias en caso de que se prolongara su guerra contra España¹⁵³. Ya en el mismo verano de 1898 se contempló la posible firma de un tratado de garantía con Gran Bretaña¹⁵⁴ que fue rechazado por España, ya que a juicio del Ministerio de Estado conllevaba satelización del país con respecto a los británicos. En 1902, un primer intento de alianza con Francia, basado en un reparto de zonas de influencia en Marruecos, fue rechazado por el gobierno conservador de Silvela ante la posibilidad de que la firma del tratado acarrease a España la enemistad de Inglaterra. Cuando ésta y Francia negociaron su propia alianza dando a luz la Entente de 1904, España pudo adherirse a ella en virtud de su posición estratégica en Gibraltar y de la reticencia británica de encontrarse con la presencia de Francia en las costas marroquíes más cercanas a la zona del Peñón. El gobierno español logró una porción del pastel marroquí no porque deseara en esos momentos emprender una labor colonizadora en territorio

¹⁵³ Cambon a Rouvier, 6-7-1905, *Archives Diplomatiques Françaises-Ministère des Affaires Étrangères* (en adelante AD-MAE), NS, Espagne, Vol. 40. Citado por NIÑO, A.: “Política de alianzas...op.cit.”, p. 37. El hecho parece confirmarse por otras fuentes, como un informe del Almirantazgo británico que llegó a las manos del Ministerio de Estado español durante la Primera Guerra Mundial. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España (en adelante AMAE), Archivo Histórico (en adelante H), Política Exterior, Estados Unidos, Leg. 2442.

¹⁵⁴ TORRE DEL RÍO, Rosario: “La crisis de 1898 y el problema de la garantía exterior”, *Hispania*, Vol. XLVI, n.º 162 (1986), pp. 115-164.

Norteafricano, sino como un “mal necesario” para conseguir el apoyo de uno de los bloques de alianzas que estaban surgiendo en el Viejo Continente.

Pero esta actitud cambiaría con los años. Señala Hipólito de la Torre que tras la firma de los Acuerdos de Cartagena de 1907 –que tejían el concierto de una garantía recíproca hispano-franco-británica para el mantenimiento del *statu quo* territorial en las respectivas posesiones ribereñas del Mediterráneo y el Atlántico euro-africano- la empresa marroquí comenzó a tornarse, para ciertos sectores de la política y la milicia españolas, en empeño imperialista por el que determinados medios de la milicia y la política del país pretendían revivir los viejos proyectos de retorno a la antigua grandeza de España¹⁵⁵. En este nuevo empeño la política gubernamental chocó con las posturas de una buena parte de la opinión pública española, que si bien siguió bastante inhibida frente a aquellos problemas de índole internacional que no afectaban directamente a la vida diaria del país, no llegó a comprender la necesidad de gastar dinero y energías en una nueva empresa colonial de dudoso beneficio. Esta divergencia quedó puesta de manifiesto con los hechos de la *Semana Trágica* de 1909, que comenzaron como una protesta por el reclutamiento de reservistas para ser enviados a los recientes conflictos surgidos en la zona de Melilla¹⁵⁶.

Las diferencias cuanto se refiere a la política exterior entre España y los Estados Unidos ponen de manifiesto las distancias que separaban a los dos países en los más diversos ámbitos. Fruto de un desarrollo sorprendente a los ojos de muchos, tanto político como social y económico, los Estados Unidos contaban con una actuación mucho más cercana a las formas actuales que la española. La integración de las fuer-

¹⁵⁵ TORRE GÓMEZ, Hipólito de la: “El destino de la *regeneración* internacional de España (1898-1918)”, *Relaciones Internacionales de España en el siglo XX. Proséripina 1*, Mérida, UNED, 1984, pp. 9-22.

¹⁵⁶ Aparte de los trabajos ya citados, a la hora de considerar la política exterior española entre 1898 y 1914 cabe destacar la monumental tesis de DELAUNAY, Jean-Marc: *Méfiance cordiale: Les relations franco-espagnoles au début du XX siècle (1899-1914)*, Tesis de Estado, Universidad París I, 2000, 3 vols. Del mismo autor, vid. “La Mer dans les relations franco-espagnoles au début du XX^e siècle”, *Relations Internacionales*, n.º 60 (1960), pp. 457-472; y “De nouveau au Sud des Pyrenées: congregations françaises et refugés espagnols: 1901-1914”, *Mélanges de la Cada de Velásquez*, Vol. XVIII, n.º 1, pp. 259-287. Sobre el período son igualmente reseñables: TORRE DEL RÍO, Rosario de la: “Los Acuerdos anglo-hispano-franceses de 1907. Una larga negociación en la estela del 98”, *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2.ª época, n.º 1 (1988), pp. 81-104; “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*, Madrid, Universidad Complutense, 1990, tomo I, pp. 381-406; y “Entre 1898 y 1914: la orientación de la política exterior española”, *Política española y política naval tras el Desastre (1900-1914). Cuadernos Monográficos del Instituto de Historia y Cultura Naval*, n.º 15, Madrid, 1991, pp. 7-21. SECO SERRANO, Carlos: “Las relaciones España-Francia en vísperas de la Primera Guerra Mundial”, en *Estudios sobre el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1997, págs. 129-163; y JOVER ZAMORA, José María: “Después del ‘98. La diplomacia de Alfonso XIII”, en *España en la política...op.cit.*, pp. 173-223.

zas económicas con los funcionarios del Departamento de Estado se dejaba translucir en una gran parte de las iniciativas de mayor envergadura puestas en marcha por la administración norteamericana, que también se dejó influir por las corrientes ideológicas al uso, tanto nacionales como internacionales. Por el contrario, España carecía de ese nivel de integración. Los acicates modernizadores del regeneracionismo no impidieron que la política exterior, en sus principales realizaciones, transcurriera al margen de los intereses económicos, a pesar de que el pretendido apoyo a la producción interna se viese completado con la negociación de unos acuerdos comerciales a los que se ha venido dando menor importancia de la que merecen. Por otra parte, las corrientes ideológicas tampoco encontraron su lugar en los programas oficiales de la acción exterior española, surgiendo una división clara entre la actuación política de los gobiernos y las ideologías del regeneracionismo hispanoamericanista, defensor de una política exterior de componentes mucho más novedosos.

3.3. Imágenes mutuas ambivalentes

Curiosamente, que España fuera junto a Francia uno de los países que inicialmente apoyaron las pretensiones independentistas de los Estados Unidos frente a Gran Bretaña no contribuyó a un acercamiento mutuo. La relación, por el contrario, estuvo marcada por mutuos recelos y desconfianzas. España prestó su apoyo a los Estados Unidos únicamente porque veía en ello una vía de debilitar a su tradicional enemigo americano, Gran Bretaña, pero no porque sintiera simpatía por unas colonias cuyos dirigentes, con sus ideologías liberales, inspiraban en la corte española comprensibles recelos¹⁵⁷. Una vez independizados, los Estados Unidos sustituyeron en cierta medida a Inglaterra como los rivales de España en el Nuevo Continente. Las posesiones españolas lindaban con el territorio de la nueva nación, que no podía emprender su deseado proceso de expansión sin chocar con los intereses de España. Aunque las diferencias no se solucionaron por medio de conflictos, sino a través de la firma de acuerdos bilaterales, como el Tratado de San Ildefonso de 1795 y el Tratado Adams-Onís de 1819, no contribuyeron en nada a crear un clima propicio para un mejor conocimiento mutuo¹⁵⁸. Los gobernantes estadounidenses tampoco parecían tener motivos para hacer más fáciles las relaciones. Como señala Allendesalazar:

Durante los primeros 120 años de su existencia (1776-1898), los Estados Unidos limitaron casi exclusivamente su acción exterior a la mitad norte de América pero los únicos

¹⁵⁷ Vid. BOTERO, Santiago: *Ambivalent embrace: America's Relation with Spain from the Revolutionary War to the Cold War*, Westport (Ct.), Greenwood Publishing Group, 2001., pp. 1-17.

¹⁵⁸ Vid. ALLENDESALAZAR, José Manuel: *Apuntes sobre la relación diplomática hispano-norteamericana, 1763-1895*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996

países que fueron percibidos por los diplomáticos norteamericanos como rivales de consideración fueron tres europeos: Inglaterra, Francia y España. El considerar a España en pie de igualdad con Francia e Inglaterra como rival importante de Estados Unidos, quizá pueda sorprender a un lector europeo del siglo XX pero se explica, en mi opinión, por tres razones: hasta 1898, España mantiene, al igual que Inglaterra, posesiones importantes en las cercanías de los Estados Unidos; es por otro lado el último de los tres países mencionados cuyo Gobierno, al menos en ocasiones aisladas, -y concretamente entre 1860 y 1866- parece dispuesto a volver a influir políticamente en sus antiguas posesiones en el continente americano y es, en fin, el único de los tres que está en condiciones y, lo que es más, parece dispuesto a esgrimir también el arma cultural para ayudar a perpetuar la división, aún hoy no salvada, entre la América latino-parlante y la anglo-parlante¹⁵⁹.

En efecto, aunque la independencia de sus colonias americanas privó a España de la mayor parte de sus posesiones en el Nuevo Continente, el hecho no alejó el fantasma del ascendiente que los españoles podían seguir teniendo en las nuevas Repúblicas Latinoamericanas. El temor norteamericano en este sentido pudo ser des-
pejado por las incómodas relaciones de España con sus antiguas colonias a lo largo del S. XIX, pero la presencia territorial de aquélla en Cuba y Puerto Rico, a escasas millas de las costas estadounidenses, siguió suponiendo una fuente de conflictos bilaterales que a punto estuvieron de suponer una ruptura de relaciones durante la insurrección cubana iniciada en 1868 con el famoso grito de Yara¹⁶⁰.

La desconfianza mutua decimonónica se vio acompañada por la presencia a ambos lados del Atlántico de una serie de tópicos y estereotipos respecto al otro que en algunos casos reforzaban las imágenes negativas. Es un hecho conocido que las imágenes que tenemos de los demás las proyectamos en función de nuestra propia realidad y nuestras tradiciones. Siempre analizamos al otro en función de nuestros propios valores y no nos interesa tanto la verdad como el hecho de crear modelos que encajen con nuestras propias concepciones e identidad. Carlton Hayes expresaba muy bien esta paradójica realidad cuando escribía:

Imaginen que han vivido hace poco en España durante tres años, viajando bastante por el país y hablando con diferentes tipos de personas, y supongan que se sabe que están bastante familiarizados con la historia de España. Cuando vuelven a los Estados Unidos les hacen preguntas, pero pronto descubren que la preguntas son principalmente

¹⁵⁹ Ibidem, p. 12.

¹⁶⁰ Vid. RUBIO, Javier: *La cuestión de Cuba y las relaciones con los Estados Unidos durante el reinado de Alfonso XII. Los orígenes del "desastre" de 1898*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

de carácter retórico. Lo que se busca generalmente es la confirmación de ideas preconcebidas, no información nueva o molesta.¹⁶¹

Para los sectores más conservadores y tradicionales de la España decimonónica, los Estados Unidos, con su avanzado régimen político, sus tradiciones igualitarias y su moral protestante, constituían una verdadera amenaza. No era así para las facciones más progresistas, muy al margen del devenir político español durante una gran parte del siglo, para quienes los Estados Unidos, por las mismas razones, representaban un modelo a seguir¹⁶².

Los Estados Unidos no necesitaban con tanta urgencia buscar modelos para su desarrollo, que resultó imparable a lo largo del S. XIX. Para ellos, como ha resaltado Richard Kagan al enunciar su famoso *paradigma de Prescott*, España era un referente con el que compararse negativamente, un ejemplo de lo que no eran los Estados Unidos¹⁶³. Vestigios de este paradigma pueden encontrarse en la sociedad estadounidense tanto a un nivel genérico, como dentro del selecto grupo de norteamericanos interesados de alguna forma en España. Como ha puesto de relieve Rafael Sánchez Mantero, los libros de texto norteamericanos del XIX, época en que la relevancia de este tipo de publicaciones era mucho mayor que en la actualidad, dada la menor presencia de otros medios de difusión de la cultura, ofrecían una descripción muy negativa de los españoles. Éstos eran presentados como unos conquistadores crueles y como un pueblo perezoso, ignorante y corrompido; precisamente lo contrario de los afanosos colonizadores de América del Norte, amantes de la libertad¹⁶⁴.

El interés que despertó España en un número reducido de norteamericanos a lo largo del XIX no sirvió de contrapeso de esa imagen negativa. Si bien existió una temprana tradición hispanista en el mundo universitario norteamericano, agrupada

¹⁶¹ “Suppose you have recently lived three years in Spain, traveling about the country a good deal and talking with different sorts of people, and suppose you are known to be fairly familiar with the history of Spain. When you return to the United States you are asked questions, but you soon discover that the questions are mostly rhetorical. What is usually wanted is confirmation of preconceived ideas, not any new or upsetting information”. HAYES, Carlton Joseph Huntley: *The United States and Spain, an interpretation*, New York, Sheed and Ward, 1951, p. 26.

¹⁶² NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: “Las relaciones culturales como punto de reencuentro hispano-estadounidense”, en DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, María Dolores: *España y Estados Unidos en el Siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005, pp. 57-67.

¹⁶³ KAGAN, Richard: “Prescott’s Paradigm: American Historical Scholarship and the Decline of Spain”, en KAGAN, Richard (ed.): *Spain in America. The Origins of Hispanism in the United States*, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 2002, pp. 21-48.

¹⁶⁴ SÁNCHEZ MANTERO, Rafael: “La imagen de España en los Estados Unidos”, en SÁNCHEZ MANTERO, Rafael; MACARRO VERA, José Manuel y ÁLVAREZ REY, Leandro: *La imagen de España en América, 1898-1931*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos/CSIC, 1994, pp. 17-60.

originalmente alrededor de la Cátedra Smith de francés y español de la universidad de Harvard, que ocuparon eminentes estudiosos de la cultura hispana como George Ticknor o Henry Wadsworth Longfellow, su interés se centraba exclusivamente en aspectos concretos de dicha cultura, como la literatura, y no contribuía a un mejor conocimiento de la sociedad española del momento¹⁶⁵. El resto de hispanófilos norteamericanos estaba formado por un grupo heterogéneo de viajeros de talante romántico, cuya atracción por España “era en realidad bastante superficial, basada en una imagen de un pasado congelado más que en la realidad de la España de entonces”. De esta manera, libros como *Los Cuentos de la Alhambra* de Irving no hicieron sino arraigar aún más muchos de los estereotipos preexistentes, al seguir los caminos descritos por el “Paradigma de Prescott” y poner de relieve precisamente las peculiaridades de España en comparación con los Estados Unidos.

El conflicto del noventa y ocho introdujo algunas variaciones en este esquema. Como no podía ser de otra manera, en el fragor de la contienda todos los estereotipos fueron llevados a extremos grotescos. Pero, quizá debido a la brevedad del enfrentamiento, la radicalización de posturas no subsistió por mucho tiempo. En España, es indudable que los recelos ocasionados por la reciente derrota tuvieron una influencia duradera, pero el rotundo éxito de los Estados Unidos pronto los hizo aparecer, a los ojos de algunos intelectuales, como un modelo a seguir, sobre todo en el aspecto tecnológico, a la hora de emprender la modernización del país. En la otra cara de la moneda, a la oposición que levantaban los Estados Unidos entre los sectores más conservadores de la sociedad española se unieron las críticas de la izquierda radical, que veía en los Norteamérica a una nación imperialista y opresora de los pueblos latinoamericanos¹⁶⁶. Son muchos los artículos de la prensa española de la época que pueden servir para rastrear todas estas tendencias. Ya a finales del período tratado en este capítulo, el 7 de noviembre de 1912, el periódico *La Tribuna* hacía una semblanza del nuevo presidente electo de los Estados Unidos, Woodrow Wilson¹⁶⁷. La ocasión se aprovechó para ofrecer una visión de aquel país. El autor, Arturo G. Cardona, se encontraba entre ese grupo de españoles admiradores del desarrollo alcanzado por la nación norteamericana. Este progreso tenía para el escritor una de sus plasmaciones en “el brillante profesorado de sus excelentes escuelas y universidades”, del que Wilson era miembro. Tampoco se cohibía a la hora de elogiar algunos aspectos del sis-

¹⁶⁵ FERNÁNDEZ, James D.: “*La Ley de Longfellow*. El lugar de Hispanoamérica y España en hispanismo estadounidense de principios de siglo”, en DELGADO, L. y ELIZALDE, M^a.D.: *España y Estados...op.cit.*, pp. 95-112.

¹⁶⁶ NIÑO, A.: “Las relaciones culturales...op.cit.”, pp. 57-67.

¹⁶⁷ CARDONA, Arturo G.: “Quién es el presidente de la República americana”, *La Tribuna*, 7-XI-1912.

tema político norteamericano, que veía a través de la óptica española. Cuando se refería a la lucha que Wilson, como gobernador demócrata de Nueva Jersey, había llevado a cabo en contra de los sectores demócratas más conservadores, Cardona escribía que “en su puesto hizo una feroz campaña contra el caciquismo”; así trasladaba forzosamente un concepto castizo a la realidad política norteamericana. El periodista también tenía sus palabras para aquéllos que tachaban de imperialista la política latinoamericana de los Estados Unidos:

Dígase lo que se diga por algunos, los Estados Unidos no aspiran a aumentar sus territorios a costa de los pueblos sudamericanos; nadie en Norte América piensa en ello; lo que aspiran es a que el orden y el progreso engrandezcan aquellas Repúblicas, y ejercen el papel de Policía internacional, evitando que otras naciones europeas intervengan en ellas con pretexto de proteger los intereses de sus súbditos.

Ciertamente, se trataba de una opinión que contrastaba enormemente con la que expresaban periódicos conservadores como *ABC*, o de la izquierda más radical, como *El Socialista*, que en 1911 comparaban la actitud de los Estados Unidos ante la Revolución Mexicana con la actuación de aquéllos con respecto a España en 1898¹⁶⁸. Asimismo, ciertos acontecimientos hacían revivir ocasionalmente, incluso en la prensa más moderada, los viejos recelos. Así acaeció en 1914, cuando el hijo del ex Presidente Theodore Roosevelt se casó en España con la hija del Embajador de los Estados Unidos, Joseph Willard. Los rotativos se cuestionaron si las autoridades españolas debían asistir al banquete ofrecido en honor de los prometidos, dada “la personalidad ilustre de Mr. Roosevelt, ex presidente de los Estados Unidos”, al que no se podía perdonar que “cuando estalló la guerra contra España le llevó su entusiasmo y patriotismo a organizar un batallón de voluntarios contra los españoles”¹⁶⁹.

Esta ambivalencia de criterios aparecía de manera mucho menos pronunciada en la correspondencia diplomática española. Resulta difícil conocer las opiniones de los funcionarios españoles encargados de dirigir la política exterior española, ya al contrario que sus homólogos franceses o ingleses, no eran muy proclives a hacer juicios de valor ni a redactar informes sobre la situación interna de los demás países. No obstante, a través de algunos párrafos y frases sueltas podemos discernir la presencia de esa mezcla de admiración y recelos. Así, alguien tan parco en palabras y opiniones como Juan Riaño, Embajador de España en los Estados Unidos, preocupado constantemente por la posibilidad del estallido de revueltas y desórdenes, parecía mostrar cierta admiración por la ausencia de violencia y la capacidad de negociación propias

¹⁶⁸ Véase DELGADO LARIOS, Almudena: *España y la Revolución Mexicana (1910-1931)*, Madrid, UCM, 1991, p. 671.

¹⁶⁹ Recortes de periódicos españoles. Library of Congress (en adelante LOC), Manuscripts Division, Willard Family Papers, Part I, Box 2, “Newspapers clippings”.

de la maquinaria política estadounidense. A comienzos de 1914 comentaba respecto a las reformas anti-trust de Wilson:

El Mensaje del Presidente ha producido excelente efecto en la opinión, y fue recibido con inequívocas demostraciones de simpatía lo mismo por la oposición que por la mayoría del Congreso (...). La nota predominante en el mismo es la de ser en extremo conservador, requisito indispensable para que puedan realizarse los deseos del Presidente, (...) Ahora se espera que los mercados financieros y la industria en general, que desde la entrada del partido demócrata estaban inquietos y suspicaces, temiendo la hostilización de su desarrollo, se tranquilicen y acepten con resignación las reformas propuestas por Mr. Wilson, que indudablemente cuentan con el apoyo de la mayoría de la opinión pública¹⁷⁰.

Por esas fechas, el mismo diplomático daba la de arena al hacer una crítica velada a la política latinoamericana de los Estados Unidos:

...desde que los Estados Unidos han construido el Canal de Panamá, todo el territorio que desde sus actuales fronteras llega hasta el Istmo, tiene necesariamente que entrar en su protectorado; protectorado que no envuelve necesariamente la idea de ocupación permanente (...) sino que en toda probabilidad revestirá una forma análoga a las relaciones que existen en la actualidad con Cuba, y que permiten al *Coloso del Norte* ejercer un monopolio absoluto sobre la vida política y comercial de la *nación vasalla*, sin obligaciones ni deberes que constituyan una carga cuyo peso puedan con fundamento negarse a aceptar los cuerpos legislativos y la opinión pública¹⁷¹.

No obstante, los gobiernos españoles del período procuraron que las opiniones que llegaban al Palacio de Santa Cruz procedentes de la Legación en los Estados Unidos en Washington no partiesen de una predisposición negativa. Así nombraron para encabezar aquélla a personajes que se sintieran de alguna manera, personal o profesionalmente, vinculados a los Estados Unidos. El primer representante español tras el cese de hostilidades fue José Brunetti y Gayoso, duque de Arcos, cuyas credenciales decían que había sido nombrado en virtud “del conocimiento que posee de los intereses de nuestros dos países”¹⁷². Dicho conocimiento debía provenir de haber pasado una parte de su juventud en los Estados Unidos y estar casado con una mujer originaria de Washington, llamada Virginia Lowery¹⁷³. Años después, en 1910, sería nombra-

¹⁷⁰ Despacho 30, del Embajador de España en EEUU al Ministro de Estado, 21-I-1914. AMAE, Correspondencia, Embajadas y Legaciones, EEUU, H1484.

¹⁷¹ Despacho 134, del Embajador de España en EEUU al Ministro de Estado, 16-IV-1914, curativas ausentes en el original. Archivo General de la Administración (en adelante AGA), Asuntos Exteriores, Caja 8433.

¹⁷² “...the knowledge which he possesses of the interests of our two countries”, *Papers Relating to Foreign Relations of The United States* (en adelante FRUS), 1899, p. 681.

¹⁷³ JACKSON, Shirley Fulton: *The United States and Spain, 1898-1918*, Tesis Doctoral, Florida State University, 1967, pp. 24-25.

do para el mismo cargo el citado Juan Riaño, quien ya había trabajado en la Legación de Washington entre 1899 y 1905, y que igualmente había contraído matrimonio con una estadounidense, en este caso de California, conocida como Alicia Ward¹⁷⁴.

Desde el lado estadounidense, la situación de partida era más o menos parecida. De un lado, los antiguos estereotipos acerca de los españoles parecieron verse confirmados por su derrota en 1898, que ponía de manifiesto el oscuro destino que aguardaba a un país atrasado y rancio frente a un coloso moderno y vitalista¹⁷⁵. Por otra parte, una vez extinguidos los últimos ecos del conflicto la sociedad estadounidense se mostró dispuesta a adoptar una actitud más favorable y condescendiente con España. No desaparecieron los focos de hispanismo norteamericano, que según Cardona, el citado periodista de *La Tribuna*, se encontraban en expansión:

En los últimos años, un movimiento francamente hispanista se ha desarrollado en los Estados Unidos, estudiándose con gran atención nuestra historia, nuestro arte, nuestro carácter y nuestro idioma.

No hay que olvidar que fue en la primera década del siglo XX cuando ese enamorado de la cultura española que fue Archer Huntington comenzó a desarrollar una labor tendente a profundizar en el conocimiento de España en los Estados Unidos, con la fundación en Nueva York, el año 1904, de la *Hispanic Society*.

En la prensa norteamericana, que tanto había hecho por difundir horrendas historias sobre el comportamiento de los españoles durante la insurrección cubana, también se coló este nuevo espíritu conciliador. Así, *The New York Times* elogiaba en 1906 la decisión del Presidente Roosevelt de nombrar un Embajador especial para asistir a la boda de Alfonso XIII. Hecho que indudablemente serviría para “poner fin a los últimos restos de frialdad que inevitablemente quedaron después de la guerra”. Se ponía también de manifiesto la buena disposición de las autoridades españolas, que habían “alojado al embajador en el bello palacio de Pigna Hermosa y están prestando una cuidadosa atención a esta Embajada”¹⁷⁶. Años después *The New York Herald* elogiaba el importante papel de Alfonso XIII a la hora de hacer olvidar a los españoles las amargas reminiscencias del conflicto. Con ocasión de la visita a España de *Teddy* Roosevelt para asistir a la boda de su hijo, un articulista comentó:

La recepción dispensada a Mr. Roosevelt en Madrid ha sido fría, pero el tono de la prensa española cambiará con toda probabilidad, gracias al generoso gesto del Rey Al-

¹⁷⁴ AMAE, Personal, Legajo 207, Expediente 11.450.

¹⁷⁵ NIÑO, A.: “Las relaciones...op.cit.”, pp. 71-72.

¹⁷⁶ “Mostrando los buenos deseos de América hacia España”. *The New York Times*, 31-V-1906. Citado por SÁNCHEZ MANTERO, R.: “La imagen...op.cit.”.

fonso, al recibir a Mr. Roosevelt en el bello palacio de La Granja, a cuarenta millas de la capital¹⁷⁷.

En las esferas diplomáticas estadounidenses, estaban presentes igualmente tanto los deseos de olvidar los antiguos rencores, como la preservación de los estereotipos y las alteradas imágenes difundidos durante la contienda. Como veremos más adelante, los Estados Unidos se esforzaron por demostrar una actitud amigable hacia España, pero no pudieron evitar dejarse llevar por los viejos prejuicios. El nombramiento del primer representante norteamericano en España tras la guerra de 1898, Bellamy Storer, no puede tacharse de afortunado. Carente de la paciencia necesaria para afrontar el restablecimiento de relaciones con un país que acababa de ser derrotado, no paró de enviar al Departamento de Estado informes negativos acerca de España y la actitud de sus autoridades hacia él. Continuamente se lamentaba de ser marginado de la vida social madrileña:

Las diferencias sociales están mucho más marcadas, con la intención de evitar a la sociedad de Madrid la obligación de encontrarse con un representante de un gobierno que aún se considera hostil¹⁷⁸.

Nombramientos como el de Storer ponen de manifiesto uno de los caracteres más significativos, y que llega hasta la actualidad, de la diplomacia estadounidense: el nombramiento de Ministros o Embajadores a los que se concede el cargo en recompensa por su apoyo a la administración del momento y que en muchas ocasiones carecían de las cualidades necesarias para afrontar su cargo. Afortunadamente, con el tiempo estas carencias se suplieron con la presencia en las legaciones y consulados de funcionarios de la carrera diplomática, altamente cualificados, y cuyas opiniones llegarían a ser más valoradas en Washington que las de los propios embajadores.

Pero incluso oficiales muchos más favorables a España y su gobierno eran incapaces de comprender los sentimientos de la opinión pública española, cuando éstos parecían contradecir algunos de los *mitos* estadounidenses sobre el país. El Secretario de la Embajada estadounidense en España, Fred Morris Dearing, se sorprendía de los homenajes dispensados en 1914 a Weyler –calificado en más de una ocasión de *carnicero* en la prensa norteamericana por su actuación como capitán general en Cuba durante la insurrección independentista- con motivo de su retirada del servicio activo:

¹⁷⁷ “Mr. Roosevelt’s reception in Madrid has been cold, but the tone of the Spanish Press probably will be changed by the generous attitude of King Alfonso in receiving Mr. Roosevelt at the beautiful palace of La Granja, forty miles from the capital”. *The New York Herald*, 9-VI-1914.

¹⁷⁸ “The social line is drawn much more strictly, in order to avoid compelling the society of Madrid to meet the representative of a government that is still thought hostile”. Despacho de Storer al Secretario de Estado, John Hay, 31-I-1901, National Archives & Records Administration (NARA), Dispatches from US Ministers to Spain. Citado por JACKSON, S.F.: *The United...op.cit.*, p. 23.

Cualesquiera sean los sentimientos sobre el general Weyler en los Estados Unidos, hay pocas dudas acerca de la gran estima en que se le tiene en su país¹⁷⁹.

Todo parece indicar que, igual que para los diplomáticos españoles era difícil ocultar los antiguos recelos antiamericanos ante circunstancias como las intervenciones de los Estados Unidos en Latinoamérica, las buenas intenciones de los funcionarios norteamericanos no pudieron con los arraigados prejuicios y estereotipos que respecto a los españoles existían en su país. Todavía a mediados del S. XX el Embajador Hayes relataba lo difícil que era cambiar las concepciones que sobre España existían en el Departamento de Estado, ante las que los mejor informados terminaban por resignarse, renunciando a tratar de modificarlas:

Uno se siente tentado a seguir el ejemplo de un funcionario del Servicio Exterior que conozco, quien ha servido varios años en España. Cuando ese país sale a colación en las discusiones, se limita a encogerse de hombros, sonrío, y dice: “¡Oh! ¡España! – corridas de toros, fiestas, castañuelas, colores alegres, señoritas encantadoras, frutas y flores”¹⁸⁰.

Si la mezcla de buenas disposiciones es la que caracterizaba las imágenes mutuas hispano-estadounidenses, tanto a un nivel general como dentro de los círculos responsables de la política exterior, también sirve para explicar y comprender las relaciones entre los dos países en los años que median entre 1898 y 1914, y que seguidamente pasamos a considerar.

3.4. Las relaciones bilaterales. Viejos y nuevos sentimientos

El período que va de 1898 a 1914 puede ser considerado como *de transición* en lo que a las relaciones hispano-estadounidenses se refiere. Transición entre lo que habían sido los contactos bilaterales a lo largo del S. XIX, cuando se habían caracterizado por la presencia territorial española en el Nuevo Continente y los conflictos que ésta acarrea con los Estados Unidos, y el nuevo tipo de vínculos que se irían forjando a la par que la Guerra iniciada en agosto de 1914 se prolongaba en el espacio y se extendía en el tiempo. El cambio es claramente perceptible en el terreno de los “sentimientos”, de las actitudes, de los principios. Esto es posible por la baja intensidad de la

¹⁷⁹ “Whatever may be the feeling in the United States as to General Weyler, there can be little doubt but that in his own country he is greatly esteemed”, Despacho 55, de Dearing al Secretario de Estado, 11-III-1914. NARA, Record Group 59, 852.221.

¹⁸⁰ “One is tempted to follow the example of a Foreign Service Officer I know, who has lived for several years in Spain. When that country comes up for discussion he merely shrugs his shoulders, smiles, and says: - Oh! Spain!! –bull fights, fiestas, castanets, gay colours, lovely señoritas, fruits and flowers”, HAYES, C.J.H.: *The United...op. cit.*, pp. 27-28.

relación en esos años, así como por la relativa irrelevancia de los temas puestos sobre el tapete a la hora de negociar. Los intereses principales de ambos países se centraron en áreas que no afectaban a sus relaciones mutuas. Los Estados Unidos, como hemos visto, pusieron su empeño en seguir su proceso de control sobre la zona del Caribe y su política de expansión comercial en el Lejano Oriente, -esta última apoyándose en el principio de *Puertas Abiertas*-. España carecía ahora de presencia en ambas áreas, y su búsqueda de una garantía exterior la terminó llevando a poner su atención y sus desvelos en el mantenimiento del *statu quo* Mediterráneo y el desarrollo de una costosa política expansiva en Marruecos. Al no jugarse ninguna baza relevante en su interacción, España y los Estados Unidos permitieron que en aquella afloraran de vez en cuando las emociones, ante las que cedió terreno el pragmatismo que suele caracterizar la política exterior cuando toca temas vitales para la seguridad o el desarrollo mutuos. Así, según se van desgranando los temas de la agenda bilateral, vemos aparecer ante los ojos de los observadores los viejos prejuicios que nublan la vista de los contendientes diplomáticos; aflorar los principios morales que ahora, dada la menor importancia de lo que hay en juego, no es preciso relegar a un segundo plano; y surgir los caracteres más profundos de ambas diplomacias.

En este ambiente, viejos y nuevos temas se mezclaron con viejos y nuevos sentimientos para dar cuenta de las relaciones a lo largo de estos años. La tónica de los contactos bilaterales vino marcada por la presencia de asuntos pendientes -derivados de la guerra de 1898 y que sirvieron para revivir las heridas aún no cicatrizadas-, y nuevos puntos de contacto, definidos a partir de las intenciones de los antiguos enemigos por recuperar unas relaciones pacíficas que buscaban, a la par que empezaba el siglo XX, poner las bases de una amistad sustentada por principios novedosos. En los Estados Unidos, la constante preocupación dotar de contenido moral a sus acciones, presente tanto en algunos sectores de la opinión como entre los propios gobernantes, exigía la puesta en práctica respecto a España de una política de buena voluntad. Así lo ponía de manifiesto *The North American Review* antes de la firma del armisticio:

Si (...) la aplastante derrota en el mar y la disensión interna pusieran al antaño orgulloso Reino de Castilla a los pies de la gran república emergente, ¿no exigiría nuestra dignidad que nosotros, también, recordáramos en la hora de la victoria que tanto la justicia como la generosidad deberían caracterizar nuestras relaciones con la nación que una vez fue nuestra amiga, y cuyos destinos están en las manos de una mujer y un niño?¹⁸¹

¹⁸¹ "If (...) crushing defeats at sea and internal dissensions at home should bring the once proud Castilian Kingdom to the feet of the great and growing Republic will not our moral dignity demand that we, too, should remember in the hour of victory that both justice and generosity

Las buenas intenciones se expresaron oficialmente con el restablecimiento de relaciones mutuas. El 18 de abril de 1899, el Presidente McKinley expresaba en la carta de presentación de su nuevo representante en Madrid, Bellamy Storer, ante la Regente española, “nuestro deseo sincero de retomar y cultivar lo más posible la amistad que desde la independencia de los Estados Unidos ha imperado, de forma casi continuada, entre los Estados Unidos y España¹⁸²”. Desde luego, estas palabras pueden tomarse como un recurso a la cortesía diplomática, pero el nuevo Ministro español en Washington daba crédito a las mismas cuando nada más comenzar su labor informaba al ministro de Estado que el resentimiento contra España había desaparecido de las esferas oficiales norteamericanas, y auguraba una pronta resolución de los problemas pendientes¹⁸³. Podemos igualmente dotar de alguna sinceridad a las palabras que Arcos pronunció en su presentación ante McKinley, repitiendo lo escrito por éste a la reina española, al asegurar que sus intenciones pasaban por “renovar las relaciones de amistad que han venido existiendo de antiguo entre España y los Estados Unidos, y que fueron interrumpidas por la guerra del pasado año”¹⁸⁴. Y la misma María Cristina, en sus primeros encuentros con Storer, trató de mostrar hacia éste toda la consideración exhibida hacia los representantes de otros países¹⁸⁵.

3.4.1. Los viejos rencores. Cagayán de Joló, Sibutú y la cuestión de las reclamaciones

El optimismo exhibido por Arcos en sus iniciales apreciaciones al Ministro de Estado quedó muy pronto matizado por los primeros roces mutuos, derivados de la aplicación e interpretación de las mismas cláusulas del Tratado de Paz de París. El primer caso que amenazó con levantar las mal curadas ampollas de la confrontación fue el referente al destino final de las islas de Cagayán de Joló y Sibutú, pertenecientes al archipiélago filipino. Una vez que tras las disputas surgidas en el seno de la delegación norteamericana en París quedó claramente definida la política de reclamar

should characterize our dealings with a once friendly nation, whose destinies are in the hands of a woman and a child? TAYLOR, Hannis: “Spain’s Political Future”, *North American Review*, n.º 491 (June, 1898), p. 490, citado en JACKSON, S.F.: *The United...op.cit.*, p. 14

¹⁸² “...our sincere desire to restore and to cultivate to the fullest extent the friendship which since the independence of the United States has remained almost continually unbroken between the United States and Spain”, Cartas credenciales de Bellamy Storer, 18-IV-1899, FRUS, 1899, p. 680.

¹⁸³ Despacho 4, de Arcos al Ministro de Estado, 3-VI-1899. AMAE, Política Exterior, Estados Unidos, H2427. Citado por CORTADA, James W.: *Two Nations Over Time. Spain and the United States, 1776-977*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1978, p. 146.

¹⁸⁴ Discurso del Duque de Arcos ante el Presidente William McKinley, con motivo de la presentación de sus cartas credenciales. FRUS, 1899, p. 681.

¹⁸⁵ Despacho 17, de Storer al Secretario de Estado, 27-VI-1899. FRUS, 1899, p. 682.

para los Estados Unidos la totalidad de las islas Filipinas, aquéllos pusieron un denodado empeño por definir con coordenadas precisas el área geográfica que quedaría bajo su directo mandato. Así se hizo en el artículo III del Tratado de Paz de París, que rezaba:

España cede a los estados Unidos el archipiélago conocido por las Islas Filipinas, que comprende las islas situadas dentro de las líneas siguientes: [...] . Los Estados Unidos pagarán a España la suma de veinte millones de dollars (\$ 20.000.000) dentro de los tres meses después del canje de ratificaciones del presente tratado.

Menos de un año después de la ratificación del Tratado, en septiembre de 1899, un oficial norteamericano que navegaba por la zona puso de manifiesto que las mediciones norteamericanas había dejado fuera dos pequeñas islas, Cagayán de Joló y Sibutú. Una vez apercebida del error, España se apresuró a dejar claro a las autoridades norteamericanas, a través del Duque de Arcos, que tenía por suyas a las dos islas, y que prefería considerar la ocupación de las mismas por tropas norteamericanas como un error causado por un exceso de celo de parte de aquéllas.

El Secretario de Estado del momento, John Hay, tardó bastante en contestar al Ministro de España, y pidió su opinión sobre el contencioso a todos los que habían formado parte de la Delegación norteamericana en París, así como a un experto en Derecho Internacional. Con la excepción de uno de los delegados, todos concluyeron que los Estados Unidos tenían pocos fundamentos legales para reclamar la posesión de las islas. No obstante, Hay intentó defender la posición norteamericana estableciendo que si las tropas norteamericanas habían ocupado Cagayán y Sibutú, era para mantener el imperio de la ley en ellas, ya que España las había abandonado. Y añadía que, si bien los límites fijados por el artículo III del Tratado dejaban fuera ambas ínsulas, estaba claro que era la intención de los delegados norteamericanos tomar posesión de todo el archipiélago filipino. Resultaba obvio que la respuesta de Arcos iba a ser la que resultó finalmente: que la admisión de la intencionalidad como un argumento válido y superior a la palabra escrita de un tratado no resultaba admisible, por cuanto sentaría un precedente bastante incómodo.

Aunque Hay no cambió oficialmente de postura, el Departamento de Estado se dio cuenta pronto de lo inútil que resultaba prolongar las discusiones. En mayo comenzó a sondear oficialmente al gobierno español sobre una posible oferta de compra. Preguntado finalmente éste sobre el precio que le parecería justo recibir por la cesión a los Estados Unidos de las islas, el Ministerio de Estado pidió 100.000 dólares, ocasionando un gran alivio en Washington, donde los funcionarios esperaban que España solicitase una cifra muy superior. No obstante, quizá para no levantar las susceptibilidades hispanas, Hay hizo una contraoferta, rebajando la suma hasta 50.000 dóla-

res¹⁸⁶. Aunque el tira y afloja siguió por algún tiempo, los norteamericanos estaban contentos con lo exigido por España y accedieron a la compra de las islas, que quedó formalmente establecida en un tratado firmado por Hay y Arcos el 7 de noviembre de 1900, en el que se establecía:

España cede a los Estados Unidos todos los derechos y las reclamaciones que puede haber ostentado en el momento de la conclusión del Tratado de Paz de París, sobre todas y cada una de las islas pertenecientes al archipiélago de las Filipinas, que queden fuera de las coordenadas descritas en el Artículo III de dicho tratado (...).

Los Estados Unidos, teniendo en cuenta esta renuncia, pagarán a España la cantidad de cien mil dólares (...)¹⁸⁷.

Los Estados Unidos abandonaban así su antigua pretensión de fijar geográficamente y de forma precisa los límites de la cesión, y se ceñían al argumento de Hay al establecer que era la intención de los norteamericanos la posesión de todo el archipiélago.

La cuestión de las reclamaciones se prolongó más en el tiempo. En las negociaciones de paz de París, los Estados Unidos, conscientes de que España no estaba en condiciones de hacer frente al enorme número de reclamaciones de ciudadanos norteamericanos cuyas posesiones se hubiesen visto afectadas por la última insurrección cubana, terminaron por hacerse cargo de las mismas, solicitando a cambio al gobierno español la cesión de Puerto Rico y la Isla de Guam. Así quedó estipulado en el artículo VII del Tratado de Paz:

Art. 7º.- España y los Estados Unidos de América renuncian mutuamente, por el presente tratado, a toda reclamación de indemnización nacional o privada de cualquier género de un Gobierno contra otro, o de sus súbditos o ciudadanos contra el otro Gobierno, que pueda haber surgido desde el comienzo de la última insurrección en Cuba y sea anterior al canje de ratificaciones del presente tratado, así como a toda indemnización en concepto de gastos ocasionados por la guerra. Los Estados Unidos juzgarán y resolverán las reclamaciones de sus ciudadanos contra España, a que renuncia este artículo.

¹⁸⁶ JACKSON, S.F.: "The Cagayán-Sibutú Problem and Its Solution", en *The United...op.cit.*, pp. 29-63.

¹⁸⁷ "Spain relinquished to the United States all title and claim of title, which she may have had at the time of the conclusion of the Treaty of Peace of Paris, to any and all islands belonging to the Philippine Archipelago, lying outside the lines described in Article III of that Treaty (...). The United States, in consideration of this relinquishment, will pay to Spain the sum of one hundred thousand dollars (...). "Treaty between the United States and Spain for the cession to the United States of any and all islands of the Philippine Archipelago lying outside of the lines described in Article III of the Treaty of Peace of December 10, 1898", FRUS, 1900, pp. 887-888.

El problema quedó cerrado hasta que el dos de marzo de 1901 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la creación de una Comisión para la resolución de las mencionadas reclamaciones. El organismo quedó constituido al mes siguiente, bajo la presidencia de un antiguo senador, William Chandler. Tanto los comisionados como su gobierno sabían que para poder resolver satisfactoriamente las demandas que se les presentaban era vital el acceso a la documentación oficial española relacionada con el conflicto. Por ello, en junio del mismo año el Secretario de Estado John Hay le ordenó a Storer que expusiese el caso a las autoridades españolas, a las que proponía un método para el intercambio de información: los miembros de la Comisión enviarían el gobierno de Madrid una copia de cada reclamación que necesitase de su concurso, junto con un memorando conteniendo toda la información sobre el caso recopilada por el Departamento de Estado; los españoles responderían a su vez con otro memorando conteniendo la defensa que ellas harían del caso a la vista de la documentación española¹⁸⁸. En diciembre, Storer enviaba al Ministerio de Estado la petición oficial que había recibido de Washington¹⁸⁹ y que el Ministro del momento, el duque de Almodóvar del Río, contestó afirmativamente. Sin embargo, puso como condiciones para la admisión de las reclamaciones: a) que el lenguaje de éstas no resultase ofensivo para España; y b) que la información proporcionada por el gobierno español no sirviera posteriormente para abrir un debate sobre la actuación del ejecutivo español o sus funcionarios durante la guerra de Cuba¹⁹⁰. Desde España no se quería que bajo ninguna circunstancia se reviviese algún debate que reabriera viejas heridas y conflictos.

Amparado bajo estas promesas, en mayo de 1902 desembarcó en España Maddin Summers, enviado por la Comisión de Reclamaciones. Éste fue inmediatamente puesto en comunicación con Pérez Caballero, entonces Subsecretario del Ministerio de Estado. En su primer encuentro, el español volvió a reiterar simplemente las condiciones precisadas previamente por Almodóvar. Sin embargo, en una segunda entrevista, antes de que se garantizase ningún permiso de acceso al enviado, Caballero le comunicó que las leyes españolas hacían imposible la concesión de las autorizaciones necesarias para que Summers llevase a cabo su tarea. En este punto intervino el Ministro norteamericano en España, Storer, quien probablemente debido a su reconocida falta de tacto, no logró nada más que llenar las bandejas de entrada del Departamento de Estado con informes relatando la actitud antinorteamericana de muchos funcionarios españoles, incluido Pérez Caballero. Pero el relevo de Storer estaba cercano. En otoño de 1902 fue sustituido por Arthur S. Hardy, quien reexpuso el caso

¹⁸⁸ Despacho 343, de Hay a Storer, 10-VI-1901. FRUS, 1901, p. 477.

¹⁸⁹ Despacho 590, de Storer a Hay, 14-XII-1901. FRUS, 1901, pp. 477-478.

¹⁹⁰ Despacho 594, de Storer a Hay, 21-XII-1901. FRUS, 1901, pp. 479-480.

al gobierno español en términos bastante amables, asegurando que las reclamaciones nunca cuestionarían a las autoridades del país; que España ya había pagado su deuda; y que lo único que harían los Estados Unidos sería repartir lo ya abonado por los españoles de la manera más justa posible, aunque para ello necesitaba la ayuda de éstos. Este procedimiento garantizaba, a ojos de Hardy, que los norteamericanos nunca irían contra los intereses de España, porque ello redundaría a su vez en contra del gobierno de los Estados Unidos, que había asumido la deuda. El Ministerio de Estado no se conmovió ante estos argumentos y dejó el asunto en suspenso, provocando seguramente el enojo del Congreso norteamericano, que tuvo que prorrogar en la primavera de 1903 el plazo original de dos años otorgado a la Comisión de Reclamaciones para hacer su trabajo. El acuerdo no llegó hasta el mes de octubre de 1904, cuando España dio acceso a la documentación que precisase a un delegado norteamericano que estaría en todo momento acompañado por un representante del Ministerio de la Guerra. Tres años después de su constitución, la Comisión pudo comenzar a llevar a cabo su cometido, que se prolongó hasta 1910¹⁹¹.

3.4.2. Buenas intenciones. Prisioneros, Tratado de Amistad y Convención de Arbitraje

Las buenas intenciones expresadas por los más altos representantes de los dos gobiernos también tuvieron su traducción en los hechos, y a más largo plazo. La primera cuestión que ofreció la oportunidad para que ambos gobiernos pudieran poner en práctica sus enunciados tenía que ver con la liberación de los prisioneros tomados durante el reciente enfrentamiento y a lo largo de la insurrección cubana. El artículo VI del Tratado de Paz de París estipulaba que:

España, al ser firmado el presente tratado, pondrá en libertad a todos los prisioneros de guerra y a todos los detenidos o presos por delitos políticos a consecuencia de las insurrecciones en Cuba y en Filipinas y de la guerra con los Estados Unidos. Recíprocamente, los Estados Unidos pondrán en libertad a todos los prisioneros de guerra hechos por las fuerzas americanas, y gestionarán la libertad de todo los prisioneros españoles en poder de los insurrectos de Cuba y Filipinas. El Gobierno de los Estados Unidos transportará, por su cuenta, a España, y el Gobierno de España transportará, por su cuenta, a los Estados Unidos, Cuba, Puerto Rico y Filipinas, con arreglo a la situación de sus respectivos hogares, los prisioneros que pongan o hagan poner en libertad, respectivamente, en virtud de este artículo.

De lado español, los mayores problemas se plantearon a la hora de repatriar a los prisioneros retenidos por los rebeldes de Filipinas. El líder de la resistencia filipina

¹⁹¹ JACKSON, S.F.: "Spanish Treaty Claims", en *The United...op.cit.*, pp. 64-81. CORTADA, J.W.: *Two Nations...op.cit.*, pp. 148-149.

contra España, Emilio Aguinaldo, al ver sus pretensiones de independencia del archipiélago frustradas con la ratificación de la paz de París, decidió continuar con su lucha, pero esta vez contra los Estados Unidos, que sólo dominaban de manera efectiva la capital del archipiélago. Las tropas norteamericanas, bajo las órdenes del general Elwell S. Otis, hubieron de iniciar una guerra para conquistar las islas, que se prolongó seis años más allá de la captura del propio Aguinaldo en 1901¹⁹². El enfrentamiento hizo que a mediados de 1899 muchos de los prisioneros españoles se encontrasen en manos de los rebeldes tagalos, haciendo muy difícil su vuelta a territorio peninsular.

Para España, la pronta repatriación de los prisioneros era una cuestión de vital importancia, pues los retrasos en su llegada provocaban diversos disturbios en algunas ciudades y ponían por tanto en peligro la estabilidad de un país recién sacudido por la derrota. Fue la Reina María Cristina en persona quien, en junio de 1899, mencionó por primera vez el asunto al representante de los Estados Unidos, pidiéndole que pidiese al Presidente McKinley el arbitrio de algún medio para lograr la vuelta a casa de los soldados¹⁹³. Curiosamente, Storer pidió a sus superiores comprensión y aconsejó la realización de algún gesto generoso:

La impresión de un amistoso interés y una profunda apreciación de la importancia del problema por parte de nuestro gobierno tendría efectos saludables y apaciguadores. Si el presidente pudiese ordenar el envío de un telegrama que pudiera hacerse público, mostrando su profundo interés y su simpatía por cualesquiera intentos exitosos de obtener de Aguinaldo la liberación de los prisioneros, estoy seguro que el hecho tendría un efecto gratificante¹⁹⁴.

El Secretario de Estado ignoró los consejos de su Ministro, y como para recordarle que también los Estados Unidos tenían sus problemas en Filipinas, le dijo que en ese momento la liberación de presos no estaba en manos de los norteamericanos sino de los rebeldes, y que el compromiso contraído por el artículo VI del tratado se estaba cumpliendo en tanto que se estaba intentando acabar con aquéllos¹⁹⁵. Esta aparente irritación de John Hay no impidió que el Departamento de Estado allanara el camino de los agentes que España había enviado para tratar de obtener la libertad de los pri-

¹⁹² BOSCH, A.: *Historia de Estados...op.cit.*, p. 305. ZIMMERMANN, Warren: *The First Great Triumph*, New York, Farrar Strauss & Giroux, 2004, pp. 324-327.

¹⁹³ Despacho 17, de Storer a Hay, 27-VI-1899. FRUS, 1899, pp. 682-683.

¹⁹⁴ "The impression of the friendly interest and keen appreciation of the importance of this matter on the part of our government would have a salutary and pacifying result. If the President could have a telegram sent which could be made public, showing his own deep interest and sympathy in any successful efforts to obtain from Aguinaldo the release of these prisoners, I am confident, it would have a gratifying effect". Despacho 25, del Storer a Hay, 10-VII-1899, *Ibidem*, pp. 683-684.

¹⁹⁵ Despacho 30, de Hay a Storer, 17-VII-1899, *Ibidem*, pp. 683-684.

sioneros. Su labor estaba siendo entorpecida por las negativas del citado General Otis –que un autor norteamericano ha descrito como “arrogante e irascible”¹⁹⁶- a prestarles su ayuda. La situación obligó al Duque de Arcos a pedir la mediación del Secretario de Estado para que se ordenara al comandante norteamericano autorizar a los agentes españoles el envío de telegramas cifrados a la zona bajo control de Aguinaldo¹⁹⁷, al objeto de que facilitase en lo posible la labor de aquéllos¹⁹⁸. Posteriormente España solicitó que se permitiese que los barcos que iban a recoger a los presos llevasen la bandera de la Cruz Roja¹⁹⁹, habida cuenta de que los tagalos no consentían la liberación si las embarcaciones portaban la enseña de las barras y las estrellas. Ambas peticiones fueron atendidas positiva y diligentemente por el Secretario de Estado. De esta manera, entre noviembre de 1899 y abril de 1900, las autoridades norteamericanas pudieron notificar a las autoridades españolas la liberación de 259 oficiales y otros 2.841 prisioneros, la mayoría soldados, pero entre los que también había civiles, mujeres y niños²⁰⁰. El gobierno español supo corresponder positivamente a estos gestos e hizo saber a los Estados Unidos que no tenía intención de pagar a Aguinaldo ningún rescate por los prisioneros²⁰¹. Asimismo, respondió prontamente a las demandas que en julio y agosto de ese año presentó Storer para la liberación de ciertos prisioneros políticos cubanos todavía encerrados en cárceles españolas²⁰².

El Tratado de Amistad y Relaciones Generales que los Estados Unidos y España firmaron el 2 de julio de 1902 constituyó un paso más en esa corriente de buena voluntad mutua. Ciertos problemas que hubieron de afrontar ambos gobiernos les hicieron ver la idoneidad de contar con un acuerdo general que regulase de forma general los más diversos aspectos de las relaciones entre ambos. Muchos de los inconvenientes afectaban al tráfico marítimo y por ende a las relaciones comerciales. Algunos armadores españoles se quejaban de la falta de protección a sus intereses que existían en los Estados Unidos, donde la inexistencia de acuerdos legales hacía que los miembros de las tripulaciones pudieran desertar impunemente, al no temer la persecución de las autoridades norteamericanas²⁰³. Ayudar a la eliminación de estos obstáculos, a la par que declarar su amistad mutua en un Tratado formal debió ser consi-

¹⁹⁶ “...arrogant and irascible”, ZIMMERMANN, W.: *The First...op.cit.*, p. 388.

¹⁹⁷ Nota del Duque de Arcos a John Hay, 22-VII-1899, FRUS, 1899, pp. 685-686.

¹⁹⁸ Nota de Arcos a Hay, 11-IX-1899, *Ibidem*, p. 688.

¹⁹⁹ Despacho 121, de Storer a Hay, 17-XI-1899, *Ibidem*, pp. 689-690.

²⁰⁰ Cifras totalizadas a partir de varios documentos publicados en *Ibidem*, pp. 692-694.

²⁰¹ Despacho 42, de Storer a Hay, 4-VIII-1899, *Ibidem*, pp. 686-688.

²⁰² “Release of Cuban political prisoners in Spain”, *Ibidem*, pp. 693-705.

²⁰³ “Deserters from merchant vessels – No law or regulations in the United States providing for their punishment”, FRUS, 1901, pp. 483-484.

derado por el Departamento de Estado como un camino adecuado para allanar los resquemores que todavía hacían resentirse a los españoles, y que a lo largo de 1902 se iban a manifestar en relación con el asunto de la Comisión de Reclamaciones. Así, los Estados Unidos comisionaron a Bellamy Storer para que, como plenipotenciario, negociase con el Ministro de Estado del momento, el liberal Duque de Almodóvar del Río, un acuerdo marco regulador de las relaciones entre España y los Estados Unidos. El Tratado estuvo listo el 2 de julio de 1902, siendo ratificado por Theodore Roosevelt en febrero de 1903, y por Alfonso XIII el siguiente mes.

El texto, aparte de resaltar que “existirá una paz firme e inviolable y una sincera amistad entre los Estados Unidos y sus ciudadanos, de una parte, y su Majestad Católica y la Nación Española, de otra”²⁰⁴, establecía la concesión mutua del tratamiento de nación más favorecida para los ciudadanos, los diplomáticos y determinados aspectos del comercio de ambos países, en lo que era una adscripción al principio genérico norteamericano de abrir las mayores puertas posibles al intercambio de productos mercantiles. La duración del acuerdo se estipulaba en diez años, prorrogables mientras que ninguna de las dos partes anunciara su decisión de anularlo, cosa que debía hacerse con al menos doce meses de antelación.

Una nueva oportunidad para publicar la adhesión de la política exterior norteamericana a altos principios morales, y de hacerlo mostrando los buenos sentimientos hacia España llegó en 1908 y se materializó en la firma de una Convención de Arbitraje entre los dos países. Desde los últimos años del S. XIX los sentimientos pacifistas se habían extendido por muchos de los países del mundo occidental. Los intentos de *civilizar* la guerra, o de evitarla, dieron origen a las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907. La primera de ellas había previsto la creación de una Corte Internacional de Arbitraje a la que los Estados podían someter sus diferencias en caso de que lo desearan. La idea de remitir sus problemas con otros países al arbitraje de terceros había atraído de hecho al Departamento de Estado antes de la primera de las conferencias holandesas, y se había materializado en la firma con Inglaterra del Tratado Olney-Paucefoot en 1897. Sin embargo el acuerdo se encontró con la fuerte oposición del Senado donde sufrió tantas modificaciones que en la práctica quedó invalidado. La constatación de que el legislativo norteamericano, celoso de la independencia de acción del país, nunca ratificaría ningún tratado que estableciese el arbitraje para cuestiones de gran relevancia, no impidió a posteriores administraciones retomar el asunto. El primer Secretario de Estado de Theodore Roosevelt, John Hay, negoció catorce

²⁰⁴ “There shall be a firm and inviolable friendship between the United States and its citizens on the one part, and His Catholic Majesty and the Spanish Nation on the other part”. “Treaty between the United States and Spain. Friendship and General Relations”, FRUS, 1903, pp. 721-730.

tratados de arbitraje que establecían la remisión a la Corte de la Haya de todas las disputas de tipo legal concernientes a la interpretación de tratados. Una vez más, y pese a la poca relevancia de los asuntos que se declaraban susceptibles de arbitraje, el Secretario de Estado vio sus tratados discutidos por el Senado, y hubo de retirarlos antes de haber obtenido la aprobación.

Más suerte tuvo el sucesor de Hay, Elihu Root. Determinado a demostrar las buenas intenciones de los Estados Unidos, concluyó veinticinco acuerdos de arbitraje con sendos países, entre ellos España, en 1908²⁰⁵. El 20 de abril de 1908, el propio Root y el Ministro Español en los Estados Unidos, Roberto Piña, firmaron una Convención que remitía al arbitraje de la Haya todas “las diferencias de tipo legal, o relativas a la interpretación de tratados entre las dos partes contratantes, que pudieran surgir, y no hubiera sido posible resolver por medios diplomáticos”. No obstante, para evitar la irritación senatorial, Root estableció que las diferencias arbitradas no afectarían “los intereses vitales, la independencia, o el honor de las dos partes contratantes”, e incluyó una cláusula por la que el Senado debía aprobar cualquier resolución tomada por la Corte de Arbitraje antes de ser puesta en práctica²⁰⁶.

3.4.3. *Hacia una nueva era. Las relaciones comerciales en un período de transición*

Al principio del presente apartado calificamos el período que va de 1898 a 1914, en lo que a las relaciones España-Estados Unidos se refiere, como de transición. Aparte de estar marcados por la mezcla de viejos rencores y demostraciones de buena voluntad, una parte de los contactos bilaterales sirven para prefigurar las características de la fase que comenzará con el inicio de la Gran Guerra. Nos referimos a los intercambios comerciales. Si bien las cifras del comercio bilateral durante esos años están lejos de alcanzar una posición significativa en los niveles de intercambio entre los dos países, éstos experimentaron un pausado pero continuo incremento que ayuda a entender la situación con la que nos encontraremos posteriormente.

En una fecha tan temprana como septiembre de 1901, *The New York Times* se asombraba de que el comercio con España, a pesar de lo cercano de la guerra de 1898, había alcanzado en 1900 una cifras record, superiores a las de ningún año desde 1883. Las importaciones españolas en los Estados Unidos ascendían a unos seis

²⁰⁵ BLAKE, N.M. & BARK, O.Th.: *The United...op.cit.*, pp. 492-508.

²⁰⁶ “Differences which may arise of a legal nature, or relating to the interpretation of treaties existing between the two Contracting Parties, and which it may not have been possible to settle by diplomacy (art. 1)”, “the vital interests, the independence, or the honor of the two Contracting Parties (art. 1)”. “Arbitration Convention between the United States and Spain”, FRUS, 1908, pp. 721-723.

millones de dólares y las exportaciones a España pasaban de los trece millones. El rotativo parecía recibir el dato con una cierta alegría, considerándolo probablemente como un indicativo del nuevo camino por el que debían discurrir las nuevas relaciones entre los dos antiguos rivales²⁰⁷. Sin embargo, durante unos años esta visión pareció demasiado optimista. Es cierto que el valor de las importaciones españolas desde Estados Unidos creció algo en los años inmediatamente posteriores –en 1903 sobrepasaron los 17 millones de dólares–, pero la balanza de pagos con respecto a Norteamérica se tornó más desfavorable para España, al decrecer las exportaciones hacia territorio estadounidenses –poco más de tres millones de dólares en el año citado. Todo parecía indicar la existencia de un cierto interés español por las mercancías norteamericanas, a la par que una falta de atracción de los estadounidenses por los productos provenientes de España²⁰⁸.

Existían además diversos inconvenientes que dificultaban los intercambios entre los dos países. En primer lugar, deben destacarse las fuertes políticas proteccionistas tanto de España como de los Estados Unidos. No puede olvidarse que una parte muy importante del programa político de los republicanos, que ocuparon la Casa Blanca de forma continuada desde 1897 hasta 1913, consistía en la protección de las industrias interiores. Esto se tradujo en la aplicación de fuertes aranceles, entre los que destaca el Arancel Dingley 1897. El más oneroso de todos los aprobados por los Estados Unidos hasta el momento, conformó una de las primeras medidas de McKinley tras su llegada al poder²⁰⁹. En España ya vimos cómo paralelamente al *Desastre* se desarrolló un plan de protección a las manufacturas internas que tuvo su traducción arancelaria en 1897 y 1906²¹⁰. A las barreras tarifarias se unían otras, como la aparente desconfianza estadounidense respecto a los compradores españoles, a los que negaban la concesión de créditos a la hora de efectuar sus adquisiciones²¹¹.

Por otra parte, el nivel relativamente bajo de los intercambios dentro del total del comercio exterior tanto de España como de los Estados Unidos llevó a que ni el gobierno español ni su homólogo norteamericano se preocuparan por el fomento del comercio bilateral. Así parece indicarlo el carácter excesivamente genérico de las cláu-

²⁰⁷ *The New York Times*, 2-IX-1901, p. 2. Citado por JACKSON, S.F.: *The United...op.cit.*, p. 180.

²⁰⁸ PIKE, Frederick B.: *Hispanismo, 1898-1936. Spanish Conservatives and Liberals and their relations with Spanish America*, Notre Dame (IN), University of Notre Dame Press, 1971, p. 215.

²⁰⁹ Vid. JONES JONES, Maldwyn A.: *Historia de los Estados Unidos, 1607-1992*, Barcelona, Cátedra, 1996, p. 339.

²¹⁰ MALUQUER DE MOTES, Jordi: "De la crisis colonial a la guerra europea. Veinte años de Economía española", en NADAL, Jordi; CARRERAS, Albert y SUDRIÀ, Carles: *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 63.

²¹¹ JACKSON, S.F.: *The United...op.cit.*, pp. 181-183.

sulas mercantiles del Tratado de 1902, cuyo artículo VII establecía una vaga e imprecisa concesión mutua del estatus de nación más²¹². Sin embargo, parece que ninguno de los dos signatarios se molestó excesivamente por reclamar de manera efectiva esta concesión durante los años posteriores. De hecho, España no disfrutó inmediatamente de las mayores ventajas que se le podían conceder en virtud del citado Arancel Dingley, y los productos estadounidenses siguieron sometidos a discriminaciones con respecto a los de otros países en el mercado español.

Cuando el creciente flujo de intercambios atrajo el interés de los dos gobiernos, ambos hubieron de ponerse de acuerdo en la necesidad de negociar un nuevo acuerdo. El carácter más serio del nuevo compromiso se demuestra por el cuidado de los Estados Unidos por que cumpliera las regulaciones del Arancel norteamericano de 1897. Su Sección III estaba especialmente concebida para que el Presidente negociase acuerdos de reciprocidad con países europeos, a quienes se aplicarían las reducidas tarifas de esa sección a cambio de una rebaja de las cargas impuestas a los productos norteamericanos. Acuerdos de este tipo fueron negociados con Francia, Alemania, Portugal y Bulgaria²¹³, y era lo que se encargó a William Collier, Ministro de Estados Unidos en Madrid, que obtuviese de las autoridades españolas. Las instrucciones de Collier pasaban por obtener para los Estados Unidos, de manera efectiva, el trato de nación más favorecida; a cambio de ello el gobierno norteamericano rebajaría las tarifas sobre determinados productos. España solicitó que se le aplicara la totalidad de rebajas contenidas en la citada Sección III. Esto último planteaba una dificultad para el gobierno norteamericano. El Presidente sólo podía conceder los privilegios de la sección europea si antes el país beneficiario había hecho pública su intención de levantar cualquier barrera que resultase discriminatoria para los Estados Unidos²¹⁴. Por eso, el acuerdo de reciprocidad de 1906 constó finalmente de dos documentos: un acuerdo, firmado el 1 de agosto por Collier y el Ministro de Estado español, Pío Gullón, por el que España concedía el estatus real de nación más favorecida, a cambio del compromiso estadounidense de conceder a los españoles todos los beneficios de la Sección III, excepto en lo referente a vinos espumosos. Concluido este primer acuer-

²¹² "Article VII.- No higher duties of tonnage, pilotage, loading, unloading, lighthouse, quarantine or other similar or corresponding duties whatsoever, levied in the name or for the profit of the Government, public functionaries, private individuals, corporations or establishments of any kind shall be imposed in the ports of the territories of either country than those imposed in the like cases on national vessels in general or vessels of the most favored Nation. Such equality of treatment shall apply, reciprocally, to the respective vessels from whatever port or place they may arrive and whatever may be their place of destination, except as hereinafter provided in Article IX of this Convention", "Treaty between...ya cit.", p. 723. La interpretación que correspondía dar a este artículo fue objeto de controversia en años posteriores. Vid. cap. VIII.

²¹³ BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op.cit.*, pp. 745-746.

²¹⁴ JACKSON, S.F.: *The United...op.cit.*, pp. 180-197.

do, Theodore Roosevelt pudo conceder legalmente a España, un mes después, la rebaja de los aranceles sobre los tártaros, vinos, bebidas alcohólicas y pinturas²¹⁵. Dos años y medio después, en enero de 1909, Roosevelt concedió a España también la rebaja sobre los vinos espumosos²¹⁶, y con ella la totalidad de los beneficios de la Sección III.

Pero el Arancel Dingley de 1897 tenía para entonces los días contados. La llegada de William H. Taft a la Casa Blanca vino acompañada de la promesa de un nuevo arancel, que se estuvo discutiendo durante 1909 y que, si bien se concibió como una rebaja sustancial del anterior, terminó resultando altamente proteccionista²¹⁷. Su puesta en funcionamiento amenazó con paralizar el crecimiento de los intercambios hispano-norteamericanos, pues conllevaba la anulación de todos los acuerdos negociados bajo el anterior sistema²¹⁸. Afortunadamente, la administración americana actuó con rapidez, y antes de que quedasen legalmente anulados los acuerdos de 1906 y 1909, dado que España no había revocado el trato de favor concedido a los Estados Unidos, Taft hizo uso de sus prerrogativas y dio continuidad bajo el nuevo arancel a las rebajas concedidas previamente a España²¹⁹.

Bajo este paraguas legal el comercio hispano-norteamericano pudo crecer a lo largo del período. En 1912 las exportaciones desde España a los Estados Unidos sumaron 21,5 millones de dólares, y en 1913 ascendieron a 23,2 millones. Asimismo, las exportaciones norteamericanas hacia territorio español habían subido a 25 millones de dólares en el primero de los años citados, y a 31 en el segundo. Aunque las exportaciones a España sólo suponían en 1912 un 1,6% del total de las mercancías norteamericanas enviadas al Viejo Continente, y un 12'8% de las importaciones españolas, el abultado crecimiento anual de los intercambios hacía augurar un futuro prometedor. Y ello sobre todo por el tipo de mercancías que España compraba en Estados Unidos: fundamentalmente algodón (61% en 1913) y petróleo (7%), elementos ambos de los que dependía la industria española.

Asimismo, el crecimiento también hacía prever algunos problemas, una vez más relacionados con cuestiones tarifarias. Las rebajas concedidas hasta entonces a España hacían referencia a productos fundamentalmente alimenticios. Éstos ocupa-

²¹⁵ "Reciprocity agreement", FRUS, 1906, part 2, pp. 1341-1343.

²¹⁶ "Supplemental commercial agreement effected by exchange of notes between the United States and Spain", FRUS, 1909, p. 544-546.

²¹⁷ JONES, M.A.: *Historia...op.cit.*, pp. 354-355.

²¹⁸ "Termination of commercial agreements between the United States and Spain", FRUS, 1909, pp. 549-551.

²¹⁹ JACKSON, S.F.: *The United...op.cit.*, p. 190.

ban un porcentaje bastante bajo de las exportaciones hispanas hacia Estados Unidos, que estaban fundamentalmente compuestas por productos como el cobre (39% del total de exportaciones hacia Norteamérica en 1913), el hierro (14%) y el corcho (12%)²²⁰. De igual manera, los Estados Unidos parecían desear un aumento en las ventas a España de productos como el carbón, para lo que se encontraban en desventaja con respecto a países como Gran Bretaña²²¹. Todo ello llevó a las administraciones española y estadounidense a contemplar la negociación de nuevos acuerdos cuya gestación se interrumpió en el verano de 1914, cuando el fantasma de guerra se cernió sobre Europa²²².

Con todo, el interés por fomentar las relaciones bilaterales en el campo comercial era ya un hecho, que tuvo su traducción en diversos eventos. Uno de los más significativos sería la creación, avalada por Real Orden del Ministerio de Estado de 28 de octubre de 1913, de la Cámara de Comercio Española en Nueva York, cuyos fines pasaban por

... promover el desenvolvimiento de las relaciones mercantiles, industriales y artísticas entre los dominios de España y los Estados Unidos de América. Al efecto, centralizará los informes que le puedan ser útiles, propondrá al gobierno de España, y favorecerá en los Estados Unidos, las reformas que considere necesarias para el fomento de las expresadas relaciones y procurará la creación de todos aquellos elementos de comercio y navegación que coadyuven a la realización de sus fines²²³.

Habría que esperar hasta que la Guerra Mundial estuviese en pleno apogeo y las circunstancias fuesen otras muy distintas, para que naciera en suelo español una institución homóloga, compuesta por intereses norteamericanos en España. Sería la Cámara de Comercio Americana de Barcelona, creada en 1917.

²²⁰ Las cifras para 1912 y 1913 proceden de: Carta de Broud, jefe en funciones de la oficina de comercio interior y exterior del Departamento de Comercio a Robert Lansing, consejero del Departamento de Estado, 9-IV-1915, NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/123. Los porcentajes del comercio con España dentro del intercambio general con Europa de los Estados Unidos han sido extraídas del *Supplement to Commerce Reports*, 15b, Bureau of Foreign and Domestic Commerce (US Department of Commerce), 1915. Los porcentajes del comercio español con los Estados Unidos han sido extraídos de un informe preparado por el *Círculo de la Unión Mercantil e Industrial* de Madrid para el Ministerio de Estado, en 1915, AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8126.

²²¹ JACKSON, S.F.: *The United States...op.cit.*, pp. 193-194.

²²² CORTADA, J.W.: *Two Nations...op.cit.*, p. 153.

²²³ *Cámara de Comercio Española en Nueva York. Estatutos y Reglamento Interior. Aprobados en la Asamblea General de 4 de Octubre de 1913 y por Real Orden del Ministerio de Estado de 28 de Octubre del mismo año*, Nueva York, Enero de 1914; AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8125. La cita es del artículo 2º.

3.4.4. Hacia una reconstrucción de la relación bilateral. Visión general del período

La clave para la comprensión de las relaciones hispano-norteamericanas entre 1898 y 1914 reside en su carácter subordinado, dentro del marco general de las políticas exteriores de España y los Estados Unidos. Tras su derrota, la primera concentró sus energías en la reconstrucción interna y la búsqueda de una garantía exterior para sus posesiones extrapeninsulares. Esto la llevó a incluirse dentro de una de las dos alianzas que se estaban forjando en Europa, y a participar en el reparto de Marruecos. Los Estados Unidos pusieron su atención en las dos áreas en que se venían concentrando sus intereses económicos y estratégicos: América Latina y el Pacífico. Las relaciones entre España y Estados Unidos carecieron de la rigidez y el pragmatismo que suelen caracterizar las interacciones en las que se dirimen problemas de gran importancia para uno o ambos de los intervinientes. Los contactos se desarrollaron a un nivel inferior, en el que las preocupaciones primarias y los comportamientos racionales dejaron paso a otro tipo de comportamientos y alumbraron muchas características de los actores que pueden no resultar obvias en muchos contextos. Las imágenes que cada una de las dos diplomacias tenía de la otra y de sí misma jugaron así un importante papel.

La tradicional desconfianza española hacia los Estados Unidos a lo largo del S. XIX, y las representaciones negativas de los norteamericanos que se magnificaron y difundieron durante la guerra de 1898, se combinaron con la derrota para dejar un poso de rencor que las mejores intenciones por hacer prevalecer la buena voluntad no pudieron borrar, y que se vio reforzado por el orgullo que a veces llevaba a la diplomacia española a exhibir comportamientos algo exagerados. De todo ello son buena muestra los contenciosos de Cagayán/Sibutú, y de la Comisión de Reparaciones norteamericana. Es una cuestión pendiente de respuesta la de saber si la delegación española de Montero Ríos conocía, en el momento de la firma del Tratado de París, el error de delimitación del archipiélago filipino cometido por los expertos norteamericanos. Sea o no así, lo cierto es que una vez comprendido aquél las autoridades españolas decidieron jugar sus cartas al máximo y vieron en el asunto una oportunidad de vengarse de la reciente humillación. En la disputa sobre la propiedad de Cagayán de Joló y Sibutú ambos contendientes tenían su parte de razón. Estaba claro que, jurídicamente y sobre el papel, España era la dueña de las islas. Pero no era menos cierto que, como defendía Hay, los Estados Unidos habían pretendido en 1898 la posesión de *todas* las Filipinas, y habían terminado convirtiéndose en víctimas de su propio exceso de celo. Con su actitud inflexible, España se arriesgó a incurrir en el enojo de los Estados Unidos. Y si aquélla terminó consiguiendo su objetivo de obtener dinero por las dos ínsulas fue porque los norteamericanos no consideraron el contencioso lo suficientemente importante para justificar la prolongación de las discusiones o la toma de

medidas más drásticas, como hubieran sido la ignorancia de los derechos españoles y la posterior ocupación de las islas. Desde un principio, la única baza realista para los españoles era la venta a los Estados Unidos, pues de nada les servía a aquéllos quedarse con las islas, y podían estar seguros de éstos Estados Unidos nunca permitirían su cesión a una tercera potencia en caso de que España encontrase a un potencial comprador. Pero, como escribió el Duque de Arcos al Ministro de Estado, para el gobierno español era preferible perder las islas que venderlas por un precio tan deshonesto como los 50.000 dólares de la contraoferta norteamericana²²⁴. El honor y el rencor llevaban a España a olvidar cuál era su verdadera posición y cuáles las opciones más pragmáticas. Lo que nunca supieron en Madrid es que 100.000 dólares eran mucho menos de lo que realmente podían haber obtenido de unos Estados Unidos dispuestos a regatear cifras mayores.

La mezcolanza de orgullo, recelos y emotividad españoles volvió a vivirse con motivo del caso de la Comisión de Reclamaciones del Congreso Norteamericano. En los tres años que la cuestión estuvo en la picota, la actitud española puede ser tachada de poco correcta. Evidentemente, existía el peligro para España de que la contemplación de las reclamaciones llevase a un cuestionamiento de ciertas actuaciones de las autoridades españolas durante la insurrección cubana, que a su vez podía conducir a debilitar a un régimen político que con mucho esfuerzo había logrado sobrevivir al *Desastre*. Desde el otro lado del Atlántico, el general desconocimiento de todo lo que tenía que ver con España impedía a los funcionarios del Departamento de Estado entender las exigencias españolas de que en ningún momento se juzgase la labor de sus autoridades. Peticiones que la poca suspicacia y la mala predisposición de Storer hacían fruto exclusivo del antiamericanismo imperante en las esferas oficiales de Madrid. Sin embargo, una vez obtenidas por España las garantías solicitadas –que aquella pareció dar por buenas en 1901-, tenía poco sentido sembrar de obstáculos la labor de los americanos y negarse empecinadamente durante casi tres años a facilitar el permiso para la consulta de sus archivos. De nuevo, sólo la presencia de los viejos resquemores puede explicar el comportamiento de España.

La paciente actitud de los Estados Unidos no se explica solamente por la poca relevancia concedida desde el Departamento de Estado a los problemas que componían su relación con el gobierno español. Inserta en la mentalidad de la mayor parte de los políticos norteamericanos parece existir una preocupación por dotar, cuando ello sea posible, de contenido moral a sus actuaciones. La guerra de 1898 había mostrado al mundo una cara poco amigable de los Estados Unidos, y en el plano interior, si el

²²⁴ *Spanish Diplomatic Correspondence (1896-1900)*, Washington, Government Printing Office, 1905, p. 396, recogido por JACKSON, S.F.: *The United...op.cit.*, p. 59. [Buscar la cita original]

recurso a las armas parecía haber contado con un apoyo bastante unánime, no pasó lo mismo con la anexión de las Islas Filipinas, cuya ética estaba siendo cuestionada por amplios sectores de la opinión y el espectro político norteamericanos, que denunciaban el hecho como algo contrario a los ideales y las tradiciones estadounidenses. Como contrapeso a estas críticas no faltó quien, como el escritor de *The North American Review*, propuso demostrar magnanimidad con el recién derrotado. Mostrar buena voluntad hacia el recién vencido, y hacerle olvidar en la mayor medida posible la humillación que acababa de sufrir se convirtió en uno de los principios de la política española de los Estados Unidos. El propio Bellamy Storer, que albergaba como sabemos bastantes rencores hacia los círculos gubernamentales madrileños, aconsejaba a Washington presteza en la resolución del problema de los prisioneros españoles en Filipinas, porque:

El sentimiento de agravio y velada hostilidad hacia los Estados Unidos en España (...) se encuentra casi exclusivamente entre las clases superiores y de mayor educación. La masa del pueblo se despreocupa y es indiferente a los resultados del pasado año (...) Es hacia el sentimiento de esas clases altas y educadas donde los acercamientos, hechos de manera sincera, a la par que digna, por el espíritu amistoso de los Estados Unidos, deben dirigirse, si se quiere ir haciendo a la opinión pública, de manera gradual, favorable a nuestro país²²⁵.

El objetivo claramente expresado por el Ministro estadounidense explica que, a pesar de la irritación de Hay por tener que atender las súplicas españolas cuando los Estados Unidos tenían un grave problema, en forma de rebelión, que vencer en las Filipinas, el Secretario de Estado hiciera todo lo posible por allanar el camino para que el gobierno de España recuperase a sus prisioneros. El propio Storer felicitaría a Hay porque su manejo del problema parecía haber conseguido los resultados deseados:

La actuación del Presidente al permitir el intercambio de negociaciones cifradas ha tenido efectos muy satisfactorios. El resentimiento contra nosotros que podría haber perdurado largo tiempo en caso de que nuestro Gobierno hubiera hecho lo que desde un punto de vista simplemente político y militar podría legítimamente haber realizado, denegando tal permiso, se volverá ahora directamente contra los tagalos²²⁶.

²²⁵ "The feeling of injury and veiled hostility to the United States in Spain (...) is almost entirely among the upper and most highly educated classes. The mass of the people are careless and indifferent as to the results of last year (...) It is toward the sentiment of this upper and educated class that approaches made in a sincere, yet dignified way, by the friendly spirit of the United States must be directed if public opinion is gradually to be made favorable to our country", Despacho 25, de Storer a Hay, 27-VI-1899, ya cit.

²²⁶ "The action of the President in allowing the interchange of such negotiations in cipher has had a very happy effect. The bitter feelings which might have remained always against us had our Government done, what from a political and military point of view alone it might have done

La cita expone claramente que las actuaciones norteamericanas hacia España no estaban determinadas por criterios de tipo “realista” –políticos y militares-, sino que entran dentro de otra esfera, en la que los objetivos son mucho menos precisos – alterar el punto de ciertos sectores de la opinión-, y los medios más sutiles.

En el mismo plano se puede situar la firma del Tratado de Amistad de 1902 y del Acuerdo de Arbitraje de 1908. El alcance efectivo de ambos textos es reducido. Los Estados Unidos seguramente concluyeron el primero de ellos porque pensaban que contribuiría a crear un clima favorable para terminar de resolver alguno de los contenciosos que permanecían abiertos entre ellos y España –como el de la Comisión de Reclamaciones. La falta de sentido práctico del Tratado de 1902 es clara si se tiene en cuenta que sus cláusulas comerciales eran insuficientes y de difícil interpretación, como años después demostrarían algunos analistas del Departamento de Estado. Por ello cuando el tráfico mercantil se hizo más intenso fue necesario negociar nuevos acuerdos como el de 1906. Igualmente, algunos artículos, como el XXIII y el XXVII, resultaron ser en alguna medida incompatibles con la legislación norteamericana, o hubieron de reinterpretarse²²⁷. El Acuerdo de 1908 era también de aplicabilidad reducida. Sólo admitía el arbitraje para casos muy concretos, y las resoluciones de la Corte de la Haya no eran vinculantes, quedando sujetas a la aprobación del Legislativo norteamericano.

A la diplomacia española le costó bastante tiempo comenzar a deshacerse de los viejos estereotipos respecto a los Estados Unidos. Pero poco a poco, algo de esa admiración que albergaban ciertos sectores del espectro político y la intelectualidad españoles por los logros políticos y técnicos de los norteamericanos caló en las esferas oficiales, donde se hizo cada vez más patente el deseo de olvidar definitivamente lo pasado, y de unirse a la voluntad de crear entre España y los Estados Unidos nuevos vínculos, sobre bases renovadas. Sólo entonces se sentaron las bases para la creación de un nuevo tipo de relación que pudiera sobrepasar el plano de las imágenes, los sentimientos y los propósitos morales, para adentrarse en asuntos de mayor calado. La oportunidad parecía venir del sector de los intercambios comerciales, en continuo crecimiento a lo largo de todo el período, y que parecían conducir, progresiva pero lentamente, al establecimiento de fuertes vínculos de tipo económico. Los acuerdos de 1906 y 1909, la creciente preocupación del Departamento de Estado por ampliar las oportunidades de comercio e inversión norteamericanas en España en los

most legitimately, in refusing such permission, will now be turned directly toward the tagalos”. Despacho 42, de Storer a Hay, 4-VIII-1899, ya cit.

²²⁷ Vid. “Interpretation of Article 23 of the Treaty of Friendship and General Relations of July 3, 1902, between the United States and Spain”, FRUS, 1910, pp. 851-855, y FRUS, 1911, p. 713. También “Interpretation of Article 27”, FRUS, 1911, pp. 713-716.

años que precedieron a 1914, y el convencimiento en ambas administraciones de la necesidad de negociar nuevos compromisos mercantiles, son signos inequívocos de que se acercaban nuevos tiempos.

Esta nueva etapa también se hizo patente en el plano de los gestos. A principios de marzo de 1913, el Ministro de los Estados Unidos en España, Henry Clay Ide, sabiendo que iba a ser sustituido en breve espacio de tiempo, propuso a la nueva administración demócrata de Wilson la elevación de la representación diplomática en España al rango de Embajada. Para ello aludía a razones de prestigio y destacaba el buen efecto que ello tendría entre los círculos gubernamentales, donde todavía detectaba ciertos sentimientos antiamericanos. Pero no deja de ser significativo que la proposición del Ministro llegase justo en un momento en que la relación parecía tomar un rumbo más práctico y positivo, y fuese finalmente aprobada por el gobierno norteamericano. El 5 de noviembre de 1913 Woodrow Wilson firmó el decreto de creación de la Embajada de los Estados Unidos en España, que estaría dirigida por Joseph Edward Willard. El gobierno español, siguiendo las normas de la cortesía diplomática, hizo lo propio con su representación en Washington el 4 de noviembre. La nueva Embajada estaría encabezada por el que llevaba siendo Ministro de España en los Estados Unidos desde 1910, Juan Riaño y Gayangos²²⁸. No obstante, todo hacía prever que el nuevo rumbo en las relaciones bilaterales tardaría tiempo en cuajar, que el cambio sería lento, que el período de transición se prolongaría. Un nuevo catalizador, en forma de conflicto bélico, alteraría este panorama, produciendo cambios imprevistos, improvisados y sorprendentes, que serán objeto de nuestra atención en los siguientes capítulos.

²²⁸ Despacho 640, de Ide al Secretario de Estado, 3-III-1913, y Telegrama del Secretario de Estado a la Legación de Estados Unidos en España, 5-IX-1913; ambos en LOC, Willard Family Papers, Part I, Box 113, Folder 1. El Ministro de Estado a Alfonso XIII, 3-XI-1913, y Despacho 512, de Juan Riaño al Ministro de Estado, 1-XII-1913; AMAE, Personal, Juan RIAÑO y GAYANGOS, Legajo 207, Exp. 11.450.

4. LA CONFIRMACIÓN DE LA GRAN POTENCIA Y EL ESTANCAMIENTO DE LA POTENCIA MEDIA. LOS ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA ANTE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL (1913-1919)

4.1. ¿La gran esperanza o el gran engaño? El wilsonianismo y las bases de la política exterior de los Estados Unidos

4.1.1. *El ideario de Wilson entre sus contemporáneos*

Dijimos en el segundo capítulo del presente trabajo que uno de nuestros objetivos pasaba por tratar de utilizar las relaciones hispano-norteamericanas como un medio con el que iluminar o contribuir a algunos de los debates todavía abiertos en relación con la política exterior norteamericana. Pretendíamos, en definitiva, ahondar en el entendimiento de las formas de actuación de la administración estadounidense. El período de la Primera Guerra Mundial ofrece una oportunidad inmejorable para emprender esta tarea. Juzgar la política exterior de los Estados Unidos en un momento tan crucial como la Primera Guerra Mundial significa adentrarse en un terreno resbala-

dizo. La gran abundancia de trabajos sobre los más diversos aspectos de la política norteamericana a lo largo del conflicto, que se han venido escribiendo desde que en la década de los treinta se fueron abriendo al público los distintos depósitos documentales de los Estados Unidos, no han conducido a un acuerdo entre los estudiosos; antes bien, la polémica sigue estando viva, y no hay más que echar un vistazo a los últimos libros escritos recientemente en el ámbito anglosajón, para percatarse de la disparidad de criterios, la mayor parte de los cuales no hacen sino repetir antiguos postulados, presentes en el debate historiográfico desde muchas décadas atrás²²⁹.

Dos son los debates que, interrelacionados e inseparables entre sí, enriquecen la visión sobre la política exterior de los Estados Unidos entre 1914 y 1921. El primero de ellos se refiere a la figura en torno a la cual se ha venido definiendo el período: Woodrow Wilson, sintetizador y creador de un paradigma de ideas que guiaron su actuación política, y que es conocido bajo el epígrafe genérico de wilsonianismo²³⁰. El segundo se centra en dilucidar las verdaderas causas que subyacen bajo las actitudes norteamericanas a lo largo de la guerra, y las razones que llevaron a la intervención en la misma. Ambas discusiones son ramificaciones de otra de mayor alcance, a la que ya aludimos en el capítulo anterior: la relativa a la naturaleza y motivaciones de la política exterior norteamericana.

Las polémicas al respecto datan de la misma época en que los Estados Unidos estaban planteándose su nuevo papel como gran potencia. El primer intento de anexión de las islas Hawaii en 1893 dejó claras las diferencias que existían en la clase política norteamericana, entre los republicanos de Benjamin Harrison –que negociaron el tratado de anexión fallido-, y los demócratas de Grover Cleveland –que retiraron el tratado del Senado, impidiendo su ratificación. Pero sería con motivo de la discusión acerca de la decisión de William McKinley de reclamar para los Estados Unidos la totalidad del archipiélago filipino cuando se hizo patente de manera clara la honda división que existía en la sociedad norteamericana en relación a la idoneidad y la ética del nuevo expansionismo en que parecía estar embarcándose el país. Los llamados imperialistas o *jingoes* –hombres como Theodore Roosevelt y el irreductible Henry Cabot Lodge - se salieron finalmente con la suya, y lograron por estrecho margen la mayoría

²²⁹ Véanse, por ejemplo: McMILLAN, Margaret: *Paris, 1919. Six Months That Changed The World*, London, Random House, 2003, o FLEMING, Thomas: *The Illusion of Victory. America in World War I*, New York, Basic Books, 2003.

²³⁰ Como demuestra el título de un reciente libro de Lloyd Ambrosius, el término *wilsonianism* es hoy día el más comúnmente utilizado para centrar en el mundo anglosajón el debate sobre el ideario del Presidente Wilson. Debido a este hecho, y a que la forma española del término ha sido también utilizada ocasionalmente, sobre todo en el área latinoamericana, hemos decidido adoptar el término. AMBROSIUS, Lloyd E.: *Wilsonianism: Woodrow Wilson and his Legacy in American Foreign Relations*, New York, Pgrave-McMillan, 2002.

senatorial de dos tercios necesaria para ratificar el Tratado de París, y por ende, la anexión de las Filipinas. Pero en el proceso surgió un amplio, a la par que heterogéneo y desunido movimiento opositor a las nuevas políticas.

Las primeras divisiones aparecieron dentro de la clase política. El expansionismo no sólo se encontró con la oposición, ya tradicional, de una gran parte del Partido Demócrata, sino de diversos miembros del Partido Republicano, que consideraban que la incorporación de territorios a los Estados Unidos violaba la Constitución —la cual, según ellos, sólo admitía la anexión de tierras que se tuviera intención de convertir en Estados de pleno derecho—, y suponía un dominio de otros pueblos en contra de su voluntad que violaba los principios democráticos que debían guiar la actuación de los Estados Unidos. Estos argumentos serían los esgrimidos por la Liga Anti-Imperialista, creada el 11 de noviembre de 1898, y formada por un variado elenco de personajes, entre los que se encontraban el escritor Mark Twain, el famoso industrial Andrew Carnegie, o el líder del sindicato *American Federation of Labor*, Samuel Gompers. Sin embargo, la mayor parte de los miembros de esta organización eran graduados y profesores universitarios de las universidades del noreste, especialmente Boston. Esto último pone de manifiesto el carácter eminentemente intelectual de este movimiento de oposición, que no pudo evitar la supremacía final de los imperialistas.

La mayor parte de la opinión pública, guiada por los periódicos amarillos, se postuló favorable a las posturas de los llamados imperialistas, cuyos apoyos intelectuales provenían del darwinismo social y de obras como las del almirante Mahan, que pregonaban las necesidades estratégicas de la expansión. Los empresarios del país, si bien al principio se mostraron escépticos ante algunas de las empresas exteriores, terminaron, salvo raras excepciones como la de Carnegie, por adoptar la pragmática postura de sacar el mayor provecho de aquéllas. Contra estas corrientes era poco lo que podían hacer palabras como las que Twain escribió el año 1901 en *The North American Review*, asegurando respecto a Filipinas que “hemos privado de su tierra y su libertad a un amigo confiado”, y “hemos corrompido el honor de América, y ennegrecido su cara ante el mundo”²³¹. Así, aunque el debate y la oposición continuaron, los expansionistas sacaron adelante su programa durante los dieciseis años de dominio republicano que mediaron entre 1897 y 1913, y que tuvieron su culminación en el mandato de Theodore Roosevelt, con la obtención de la zona del Canal de Panamá y la reformulación de la Doctrina de Monroe.

²³¹ “...we have robbed a trusting friend of his land and liberty... we have debauched America’s honor and blackened her face before de world”, citado por ZIMMERMAN, W.: *First...op.cit.*, p. 350. Vid. También OJEDA, Jaime de: “Mark Twain y la guerra hispanoamericana de 1898”, *Claves de Razón Práctica*, n.º 75.

Cuando la división del Partido Republicano devolvió la Casa Blanca a los demócratas, en 1912, muchos creyeron que el panorama iba a cambiar. Woodrow Wilson impregnó todas sus actuaciones del idealismo que había caracterizado su pensamiento desde que, con veintiocho años, había publicado su famoso libro *Congressional Government*. Aunque la práctica política de la nueva administración resultó más o menos ambivalente, es cierto que Wilson acompañó los inicios de su mandato con cuidadas manifestaciones de un idealismo de corte intelectual que contrastaba claramente con las maneras más directas de sus predecesores. Retomando la idea del excepcionalismo moral norteamericano, desarrolló la convicción de que los males de Europa provenían de la política de equilibrio de poder que venían siguiendo desde siglos atrás, y de que era función de los Estados Unidos, guiados por sus propios valores, demostrar que existían otras vías para la resolución de conflictos. En su primer mensaje sobre el Estado de la Unión, el 2 de diciembre de 1914, al referirse a los tratados para la prevención de conflictos firmados por los Estados Unidos con más de treinta y un países, decía que:

Existe únicamente una norma que seguir para arreglar las controversias entre los Estados Unidos y otras naciones, y se compone de estos dos elementos: nuestro propio honor y nuestras obligaciones para con la paz del mundo. Debería seguirse esta premisa para guiar tanto la conclusión de nuevos tratados como la interpretación de los ya asumidos²³²

El nuevo Presidente se consideraba igualmente un apóstol de la misión civilizadora de las naciones más avanzadas. En este caso, eran los Estados Unidos, con su excepcionalismo y sus valores democráticos los más indicados para ejercer una tarea que en última instancia traería la paz al mundo. Esta misión no debía llevarse a cabo mediante la expansión; bastaría dejarse guiar por los principios morales que se pretendían defender para mostrar al mundo la idoneidad de los mismos. Por eso se atrevió a decir en su famoso discurso de Mobile, del 27 de octubre de 1913, que:

...los Estados Unidos no tratarán nunca en lo sucesivo de añadir un solo pie cuadrado a su territorio mediante la conquista (...). No nos separaremos jamás del principio según el cual es la moralidad y no el oportunismo lo que debe guiarnos y no aceptaremos nunca la iniquidad con el pretexto de que resulta más cómoda²³³.

²³² "There is only one possible standard by which to determine controversies between the United States and other nations, and that is compounded of these two elements: Our own honor and our obligations to the peace of the world. A test so compounded ought easily to be made to govern both the establishment of new treaty obligations and the interpretation of those already assumed". Epígrafe 3, *State of the Union Address, December 2nd, 1913*. FRUS, 1913, pp. ix-xvi. Cita en p. x.

²³³ Este discurso aparece citado en prácticamente todas las obras que, de una manera u otra, analizan las visiones políticas de Wilson. En este caso, hemos optado por la traducción que

Wilson trató de comenzar a aplicar su nuevo programa en el escenario que tenía más cercano: América Latina. El Presidente no careció de oportunidades para atisbar las dificultades que acarrearía la puesta en práctica de sus postulados. Por una parte, no pudo evitar la intervención militar de los Estados Unidos en Haití (1915) y Santo Domingo (1916), y la intromisión en los asuntos internos de Nicaragua (1913). De otro lado, su desesperado intento por poner en marcha una diplomacia “de principios” se tradujo en una actitud vacilante hacia el México revolucionario, que le valió dentro de su propio país las primeras críticas serias a su manera de concebir la política exterior. En 1913 Wilson se había negado a reconocer el régimen mexicano del General Victoriano Huerta, aduciendo que se trataba de un dictador, contrario a los preceptos constitucionales y democráticos que los Estados Unidos debían defender. La negación del reconocimiento fue, a los ojos de muchos norteamericanos, la causa de que continuara la inestabilidad en el país vecino y los intereses norteamericanos allí siguieran bajo amenaza. En 1916, el candidato republicano a la presidencia y futuro secretario de Estado, Charles Evans Hughes, afirmó refiriéndose a la política respecto a Huerta que

...el Presidente estaba obligado a asegurar que había al menos un gobierno de facto, que se cumplirían las obligaciones internacionales, que las vidas y propiedades de los ciudadanos americanos recibirían la adecuada protección (...) A la administración no le incumbía el carácter moral de Huerta, si de hecho representaba el gobierno de México²³⁴.

Las visiones de Wilson y las palabras de Hughes reflejaban dos posturas divergentes respecto a la actuación internacional de los Estados Unidos. Una, la conformada por aquéllos que habían gobernado el país anteriormente, guiados por una visión más pragmática de los asuntos internacionales, y otra, la del nuevo presidente, que pretendía una conciliación entre el *exclusivismo moral* norteamericano y la política exterior.

La evolución de las posturas de Wilson ante la guerra europea profundizarían las diferencias. En un principio, resultaba claro para el Presidente que la contienda era un asunto puramente europeo, causado por la forma de actuar de los países del Viejo

aparece en DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Política Exterior de los Estados Unidos, 1913-1945. De Wilson a Roosevelt*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 51.

²³⁴ “The President was entitled to be assured that there was at least a de facto government; that international obligations would be performed; that the lives and property of American citizens would have proper protection (...) the administration had nothing to do with the moral character of Huerta, if in fact he represented the Government of Mexico”, HUGHES, Charles Evans: *Speech of Acceptance, August 2nd, 1916*, Washington, Government Printing Office, 1916 (discurso de aceptación de la candidatura a la Presidencia por el partido republicano, pronunciado en la Cámara de Representantes).

Continente. Los Estados Unidos, por tanto, debían mantener una neutralidad estricta y dedicar sus esfuerzos a la defensa de los derechos de las naciones neutrales. Así, ante el bloqueo declarado en el Mar del Norte por Gran Bretaña, los Estados Unidos interpusieron una nota, el 26 de diciembre de 1914, defendiendo el derecho de los neutrales a comerciar libremente con ambos bandos. Un año más tarde, ante el hundimiento del *Lusitania* por un submarino alemán y la subsiguiente pérdida de 128 vidas de ciudadanos americanos, diría al gobierno alemán que sus métodos no eran aceptables, porque suponían la pérdida de vidas de ciudadanos de los países neutrales que viajaban en barcos mercantes no armados. En su visión, Wilson no defendía la libertad de comercio de los neutrales con miras a su enriquecimiento, sino porque el libre transporte de mercancías era beneficioso para los mismos países en guerra, que tenían “difícil hacer por sus pueblos lo que habían venido haciendo fácilmente hasta ahora”. Como aseguró ante el Congreso, las naciones europeas “necesitarán nuestra ayuda y nuestros variados servicios como nunca antes los han necesitado; y nosotros estaremos listos, más preparados y listos de lo que nunca hemos estado”²³⁵.

Esta toma de posturas del Presidente Wilson le acarreó una doble oposición. Por un lado, tenemos a una minoría, de la que Theodore Roosevelt era la figura prominente, que preconizaban la entrada de Estados Unidos en la guerra del lado de Francia e Inglaterra. Ignorando cualquier referencia al idealismo, el expresidente apoyaba su afirmación en el hecho de que la victoria de Alemania conduciría a ésta a buscar una posición preponderante en Centro y Sudamérica, amenazante los intereses vitales estratégicos de los Estados Unidos. Para otros, vinculados con los tradicionales movimientos pacifistas, la defensa de los derechos de los neutrales llevaría a los Estados Unidos a la participación en una guerra que deseaban evitar a toda costa. Esta era la postura del primer Secretario de Estado de Wilson, William Jennings Bryan, quien dimitió de su cargo en mayo de 1915 por desacuerdos con la política seguida tras el caso del *Lusitania*. Bryan y los que como él pensaban no estaban muy equivocados. Según avanzaba el conflicto europeo, el propio Wilson fue modificando su postura original y convenciéndose de la inevitabilidad de una participación norteamericana en la contienda. Se convenció, como Roosevelt, de que en el mundo en que vivía los Estados Unidos no podrían permanecer inalterados ante una guerra general como aquélla. Sin embargo, difería una vez más de muchos de sus compatriotas respecto a los medios y las justificaciones. Para el Presidente, el país no podía embarcarse en una política militarista si quería conservar su carácter eminentemente democrático. Si los Es-

²³⁵ “...find it difficult to do for their people what they have hitherto been always easily able to do...”; “...they will need our help and our manifold services as they have never needed them before; and we should be ready, more fit and ready than we have ever been”, *State of the Union Address, December 8th, 1914*.

tados Unidos creaban, para defenderse, una clase militar poderosa, ésta terminaría monopolizando la acción exterior y embarcándoles en una política de poder estilo europeo, que tanto temían. Para evitar este extremo, era necesario que la guerra concluyese con una paz sin victoria, no tuviese un vencedor orgulloso de su poder, y un vencido resentido que buscase venganza; sobre estas bases podría construirse un sistema de seguridad colectiva que evitase a las naciones la necesidad de contar con poderosas máquinas de guerra que condicionasen su actuación²³⁶.

Para conseguir un arreglo de este tipo fue para lo que Wilson envió a su íntimo amigo y consejero, Edward Mandell House, a Europa dos veces –en enero y diciembre de 1915-, al objeto negociar con los dos bloques, sin resultado. Posteriormente, en diciembre de 1916 envió una serie de notas a los beligerantes, pidiéndoles que hicieran públicos sus objetivos de guerra, con la esperanza de poder entablar negociaciones a partir de los puntos coincidentes entre ellos. Algunos han interpretado esta iniciativa como el último y desesperado intento del Presidente por evitar la entrada de los Estados Unidos en la guerra. Pero para ciertos Senadores, la acción del Presidente podía suponer una intervención en los asuntos europeos que iba contra los consejos de George Washington, y “poner en peligro la supremacía de la Doctrina de Monroe”²³⁷. Pero para Wilson, el fracaso de su iniciativa le obligaba a preparar las bases ideológicas de la posible participación estadounidense en la guerra. Y comenzó a hacerlo en fecha tan temprana como el 22 de enero de 1917, cuando envió un mensaje al Senado explicando su visión de la *paz sin victoria* que debía seguir al enfrentamiento. Una paz en la que debían participar los Estados Unidos, que tendría por misión evitar la pervivencia de rencores, y habría de basarse en la defensa de principios generalmente admitidos en los Estados Unidos, como la libertad de los mares, o el derecho de los pueblos a gobernarse a sí mismos. Roosevelt calificó de “palabras vacías” la defensa de estos principios, que aseguraba que el mismo Presidente había traicionado al no tomar una posición más firme frente a las deportaciones que los alemanes llevaban a cabo en Bélgica, o ante los asesinatos de ciudadanos estadounidenses que viajaban en barcos hundidos por los submarinos alemanes²³⁸.

Al retomar Alemania la guerra submarina a principios de 1917, el camino hacia la participación norteamericana quedó abierto. Cuando el 2 de abril de 1917 el Presi-

²³⁶ Para una mejor comprensión del pensamiento de Wilson en materia militar, y de su manera de concebir la participación en la guerra, véase: KENNEDY, Ross A.: “Woodrow Wilson, World War I, and an American Conception of National Security”, *Diplomatic History*, Vol. XXV, n.º 1 (Winter, 2001), pp. 21-31.

²³⁷ “...may endanger the supremacy of the Monroe Doctrine”. El senador Gallinger debatiendo una resolución presentada por el senador Hitchcock, apoyando la acción del Presidente. *Congressional Record*, 2/1/1917, p. 816.

²³⁸ “Empty Words”, *The New York Sun*, 23/1/1917.

dente Wilson apareció ante el Congreso para pedir una declaración de guerra, lo hizo definiendo ésta como una cruzada:

Lucharemos por aquellas cosas que siempre hemos llevado muy dentro en nuestros corazones, por la democracia, por el derecho de los que se someten a una autoridad a tener voz en sus propios gobiernos, por el dominio universal del derecho, a través de un concierto de los pueblos libres que traerá paz y seguridad a todas las naciones y hará al mundo, por sí mismo y al fin, libre.²³⁹

Wilson quiso en todo momento, a lo largo del conflicto, y siguiendo la tradición exclusivista norteamericana, mantener la independencia de acción con respecto a sus aliados. Por ello procuró marcar las distancias que separaban a éstos de los Estados Unidos. Si Francia y Gran Bretaña se negaban a precisar cuáles eran sus objetivos bélicos, el Presidente lo hizo en enero de 1918 con sus famosos catorce puntos. De ellos, seis respondían a criterios ideológicos o morales defendidos por el Presidente: el primero –condena de la diplomacia secreta-, el segundo –libertad de navegación-, el tercero –igualdad de oportunidades para todos los países en el comercio internacional, el cuarto –reducción de armamentos-, el quinto –derecho de autodeterminación-, y el décimo cuarto –creación de una liga de naciones que garantice la seguridad colectiva²⁴⁰.

Los esfuerzos de Wilson por introducir los principios de la moralidad individual en el tratamiento de los asuntos internacionales era algo novedoso, casi revolucionario, que desató las sospechas de los países europeos. Sin embargo, en el plano interno, las críticas al Presidente se minimizaron enormemente, debido a varios factores. En primer lugar, para muchos había llegado el momento de dedicarse al esfuerzo primordial de ganar la guerra y olvidar momentáneamente las antiguas disputas. En segundo lugar, el ejecutivo norteamericano se guardó mucho de las críticas, y a través de una serie de medidas, entre las que destacaron la Ley de Espionaje de junio de 1917 y la Ley de Sedición de mayo de 1918, codificó como delitos de traición la expresión pública de sentimientos antibelicistas. Así quedaron acalladas las voces de senadores como el Republicano progresista George Norris de Nebraska, quien en el debate

²³⁹ “...we shall fight for the things we have always carried nearest our hearts, for democracy, for the right of those who submit to authority to have a voice on their own Governments, for a universal dominion of right by such a concert of free peoples as shall bring peace and safety to all nations and make the world itself at last free”. Mensaje de Wilson al Congreso pidiendo la aprobación de la declaración de guerra a Alemania, recogido por BLAKE, Nelson Manfred y BARCK, Oscar Theodore Jr.: *The United States in its World Relations*, New York, McGraw-Hill, 1960, p 539.

²⁴⁰ El texto íntegro del discurso de los catorce puntos ha sido publicado en multitud de libros, artículos y obras de referencia. La correspondencia diplomática de la época se hizo eco inmediato de este importante mensaje. Véase Telegrama circular del Secretario de Estado, 9/1/1918, NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918, Class 711.11.

previo a la votación de la declaración de guerra anunció que la participación en la contienda iría sólo en beneficio de los banqueros y los empresarios. En la misma ocasión, el intransigente y también progresista Robert LaFollette criticó furibundamente la decisión presidencial²⁴¹. Los argumentos de Norris serían repetidos durante la guerra por una minoría que desafió las leyes citadas, como el líder socialista Eugene Debs, que acabó, junto con algunos de sus correligionarios, con sus huesos en la cárcel²⁴².

Aunque no hay un acuerdo total entre los especialistas del período sobre cuál era la actitud real de la opinión pública²⁴³, es igualmente cierto que Wilson no se encontró con la oposición de la población. La creación del Comité de Información Pública, dirigido por el periodista George Creel, hizo un gran trabajo de propaganda difundiendo las ideas del presidente entre los norteamericanos. El Presidente tuvo en todo momento la impresión de que la opinión pública estaba con él y de que podía considerarse un emisario de la misma. Según su visión de las cosas, la paz estaría garantizada con seguir el dictado del sentir popular. Su concepto de Liga de las Naciones era el de una organización que actuase como una “fuerza moral organizada de los hombres a lo largo y ancho del mundo”²⁴⁴.

4.1.2. Caída y resurgimiento del Wilsonianismo. El período de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial

Wilson erró en sus percepciones. Si bien logró imponer sus ideas durante las negociaciones del Tratado de Versalles, nunca logró que el Senado lo ratificara. El Presidente podría haber conseguido la aprobación senatorial del Tratado, si hubiera aceptado las enmiendas relativas a la aceptación legislativa como requisito previo a la participación de los Estados Unidos en las sanciones contra los Estados que violasen la seguridad colectiva. Wilson se negó a transigir, confiado en que el pueblo norteamer-

²⁴¹ Para una exposición detallada del debate senatorial con motivo de la declaración de guerra, véase: FLEMING, Thomas: *The Illusion...op.cit.*, pp. 1-42.

²⁴² Un buen recuento, aunque quizás demasiado apasionado, de la oposición norteamericana a la participación en la Primera Guerra Mundial aparece en: ZINN, Howard: “War Is The Health of State”, capítulo 14 de *A People’s History of the United States*, New York, Harper & Row, 2003, pp. 359-376.

²⁴³ Muchos autores han dado por supuesta la idea de que la opinión pública apoyaba la entrada de los Estados Unidos en la guerra, y así aparece en muchas de las obras que, de manera general, aluden al período, como la de JONES, Maldwyn A.: *Historia de los Estados Unidos, 1607-1992*, Barcelona, Cátedra, 1996, p. 388. Sin embargo, desde hace unos años algunos libros y artículos han tratado de demostrar que el sentimiento pro-belicista no estaba tan extendido, y el que existía se debía a los esfuerzos de la propaganda británica en Estados Unidos desde el principio de la guerra. A esta opinión se adscribe, por ejemplo, Thomas Fleming, en su citada obra *The Illusion of Victory*.

²⁴⁴ AMBROSIUS, Lloyd E.: *Woodrow Wilson and the American diplomatic tradition: the treaty fight in perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 51.

ricano estaba con él, y planteó las elecciones presidenciales de 1920 como un plebiscito a su programa. El resultado demostró que sus conciudadanos no estaban convencidos del valor real de la “diplomacia moral” de su Presidente. Los estadounidenses tornaron sus miras hacia los republicanos, que tras volver a la Casa Blanca se apresuraron a desvincularse del proyecto de la Sociedad de Naciones, e interpretaron la voluntad popular como un deseo de vuelta al aislacionismo y a la tradicional desvinculación de los asuntos europeos. Trataremos más adelante acerca del verdadero alcance de este nuevo aislacionismo. Centrémonos ahora en las pervivencias y actitudes frente al wilsonianismo. Si éste nunca había carecido de críticas serias –salvo quizá durante el período de participación en la guerra-, pareció quedar relegado durante los años veinte. Ciertamente pervivió en algunas actitudes de las administraciones de Harding, Coolidge y Hoover, fundamentalmente a través del apoyo a los programas de desarme, y de la confianza en el derecho internacional como medio eficaz para “ilegalizar” y acabar con la guerra. El Partido Demócrata, y algunas de sus figuras en ascenso, como Franklin Delano Roosevelt, continuaron manifestándose públicamente a favor de la entrada de los Estados Unidos en la Sociedad de Naciones²⁴⁵. Pero mientras en Europa todavía se tenía confianza en los mecanismos de la seguridad colectiva, en los Estados Unidos las victorias continuadas de los republicanos parecían demostrar el deseo del pueblo americano por olvidarse de los ideales wilsonianos, y alejarse todo lo posible del organismo ginebrino.

Los años treinta nacieron con las secuelas de la crisis económica enraizadas tanto en Europa como en los Estados Unidos. Mientras en el Viejo Continente y en Asia crecía la inestabilidad, los estadounidenses reforzaban sus posiciones aislacionistas. Y a pesar de que en 1933 la Casa Blanca volvió a estar ocupada por un internacionalista convencido, Franklin Roosevelt, éste tuvo que plegarse al estricto neutralismo defendido por el Legislativo y la opinión. La fama de Wilson alcanzó sus momentos más bajos a mediados de la década. En 1934, el senador republicano Gerald P. Nye, antiguo progresista, instó al Senado a abrir una investigación acerca de la industria armamentística estadounidense. Las pesquisas concluyeron que habían sido los banqueros y los fabricantes de municiones los que, celosos de sus beneficios, habían causado la entrada en la guerra, utilizando al Presidente Wilson para sus propósitos²⁴⁶. Esta visión simplista alcanzó una amplia difusión de la mano de publicistas como Wal-

²⁴⁵ Vid. SCHLESINGER, Arthur M. Jr.: *The Crisis of the Old Order, 1919-1933*, Boston, 1957 [Buscar la referencia de la traducción al español], y DALLEK, Robert: “An American Internationalist”, prólogo a *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, New York, Oxford University Press, 1995.

²⁴⁶ Vid. DUROSELLE, J.B.: *Política Exterior...op.cit.*, pp. 270-271.

ter Millis²⁴⁷, y de la prensa de Hearst, que veía a la Sociedad de Naciones como “un instrumento de los banqueros y plutócratas internacionales”²⁴⁸. Los antiguos enemigos políticos de Wilson aprovecharon el momento para arremeter contra su memoria. William E. Borah pronunció el 8 de Enero de 1934, en el *Council of Foreign Relations* de Nueva York, un discurso exaltando las virtudes del tradicional aislacionismo norteamericano. Sin aludir directamente a Wilson, aseguró que la inestabilidad en Europa y los conflictos en Lejano Oriente demostraban lo errado de las posturas internacionalistas que, basadas en la creencia de que la Primera Guerra Mundial iba a envolver el mundo de sentimientos pacifistas, habían prevalecido en los años de aquélla²⁴⁹.

En esos mismos años, en Europa, donde las ideas de Wilson habían gozado de un prestigio más duradero, se comenzaba a contemplar al antiguo Presidente demócrata como uno de los máximos responsables del idealismo utópico que se había apoderado de los asuntos internacionales, impidiendo ver los peligros reales que amenazaban al mundo. Resignado, pero a la vez con cierta rabia contenida, Edward H. Carr escribía a finales de los treinta:

Woodrow Wilson (...) trasplantaba la fe racionalista decimonónica al terreno casi virgen de la política internacional y llevándosela consigo a Europa, la resucitaba. (...) Pero la visión de que la democracia liberal decimonónica estaba basada, no en un equilibrio de fuerzas propio del desarrollo económico del momento y de los países en cuestión, sino en determinados principios racionales *a priori* que sólo debían ser aplicados en otros contextos para producir resultados similares, era esencialmente utópica. Y fue esta visión la que, con la inspiración de Wilson, dominó el mundo tras la Primera Guerra Mundial²⁵⁰.

Sin embargo, según se acercaba la guerra varios historiadores norteamericanos comenzaron a publicar los primeros estudios serios sobre la participación de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial. Uno de ellos fue Samuel Flagg Bemis, a quien hemos venido citando. En 1936 sacó a la luz la primera edición de su *Historia Diplomática de los Estados Unidos*. En ella, si bien no negaba los componentes económicos de la participación norteamericana, hizo un esfuerzo por matizarlos, citando la natural predisposición estadounidense hacia Francia e Inglaterra, reforzada por la in-

²⁴⁷ BEMIS, Samuel Flagg: *A Diplomatic History of the United States*, New York, Henry Holt and Company, 1942, p. 667.

²⁴⁸ DALLEK, R.: *Franklin D...op.cit.*, p. 95.

²⁴⁹ BORAH, William E.: “American Foreign Policy in a Nationalistic World”, *Foreign Affairs*, Supplement to Vol. XII, n.º 2 (Spring, 1934).

²⁵⁰ CARR, Edward H.: *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004, pp. 66-67.

tenza propaganda británica²⁵¹. La tesis de que fueron factores externos los que obligaron a los Estados Unidos a entrar en una contienda en la que no deseaban participar parecía reforzarse según se acercaba la Segunda Guerra Mundial. En 1939, el gobierno norteamericano decidió otorgar a determinados investigadores el permiso para consultar la documentación relativa a la Gran Guerra. Uno de los primeros que aprovechó la oportunidad fue Thomas A. Bailey. Aunque su primer estudio sobre el período se refirió a la política norteamericana hacia los neutrales entre abril de 1917 y noviembre de 1918, y por tanto no efectuó un análisis profundo de las motivaciones de la intervención en la misma, en todo el libro se deja traslucir la idea de que los Estados Unidos se vieron forzados por las circunstancias a participar en una guerra que no deseaban²⁵².

Como vemos, la cercanía de la nueva masacre estaba produciendo en los Estados Unidos interpretaciones novedosas. Las veladas alusiones a condicionantes externos terminaron materializándose en una nueva tesis: los europeos habían demostrado antes de la Primera Guerra Mundial, y luego durante los años treinta, que no eran capaces de mantener la paz por sí mismos. En la primera edición de su obra, Samuel Flagg Bemis ya intentaba una exculpación de los ideales wilsonianos. Era precisamente la falta de seguimiento de los mismos, con la negación de los europeos a seguir los mecanismos de la seguridad colectiva, los que habían producido los nuevos problemas. Éstos no se hubieran solucionado tampoco con la participación de los Estados Unidos en la Sociedad de Naciones. Terminaba su argumentación con una frase tajante:

Pero al final la idea de la Sociedad prevalecerá, o la civilización, tal como hoy la conocemos en Europa y en América, puede desplomarse. La lealtad de Woodrow Wilson a estos ideales puede transfigurar sus errores políticos²⁵³.

²⁵¹ "The existing combination in 1917 contained the following ingredients: the natural predisposition by cultural and political affinity of the American people for the democracies of the British Empire, and of France, deepened by Allied propaganda, much of it unscrupulous, some of it awfully valid; the economic tie-up, fostered by private loans, between American business and Allied war orders, which seized hold of American domestic policies and led Wilson Administration to ignore the compelling diplomatic weapon of the embargo. The submarine was the last reagent necessary to precipitate war, although the reaction was not clear until after the Russian Revolution". BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op.cit.*, p. 615.

²⁵² BAILEY, Thomas Andrew: *The policy of the United States toward the neutrals, 1917-1918*, Gloucester (Mass.), Peter Smith, 1966. Es particularmente clara una pregunta retórica que el autor hace en la página 13, y que deja clara su percepción de que los Estados Unidos se vieron obligados a entrar en la guerra: "What would happen if the United States, *despite its undeniable determination to stay out of the conflict*, should eventually *be drawn in?*". Las cursivas son nuestras.

²⁵³ "But in the end the idea of the League will prevail, or civilization as we know it today in Europe and America may collapse. Woodrow Wilson's steadfastness to that ideal may then transfigure his political mistakes". BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op.cit.*, p. 658.

La idea de que si los ideales de Wilson se hubieran respetado se podría haber evitado la Segunda Guerra Mundial llevó a la reivindicación radical del pensamiento del antiguo Presidente²⁵⁴. En 1944, llevado por este clima, se rodó la única película sobre la vida de Wilson, dirigida por Darryl Zanuck; con un claro sentido propagandístico, presentó a un político clarividente, casi mesiánico, que enfermó luchando contra la desidia de sus conciudadanos aislacionistas.

4.1.3. Después de la Segunda Guerra Mundial. El wilsonianismo se enfrenta al realismo y a la escuela de las puertas abiertas

Curiosamente en su segunda edición de 1942 la obra de Bemis, a pesar de apuntarse claramente a la corriente de revitalización del ideario wilsoniano, terminó retomando la antigua tesis de Theodore Roosevelt para explicar la participación de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial. Ésta era explicada en los términos clásicos del equilibrio de poder:

La intervención de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, en 1917, preservó el equilibrio de poder en Europa a favor de Gran Bretaña, y detrás de Gran Bretaña, el de los Estados Unidos (...) el mantenimiento de ese equilibrio fue la verdadera victoria de los Estados Unidos²⁵⁵.

Probablemente sin tener conocimiento de ello, Bemis estaba introduciendo una nueva interpretación de la participación norteamericana en la Primera Guerra Mundial que conocería su momento culminante durante los años de la Guerra Fría. En este contexto se completó el desarrollo de la teoría realista de las Relaciones Internacionales, y con ella, el análisis de las políticas de equilibrio de poder y sus derivaciones. Bajo esta nueva luz se volvió a analizar el proceso de conversión de los Estados Unidos en una gran potencia. Se hizo hincapié en cómo los elementos configuradores del poder de un país –una fuerte industria, un fuerte potencial económico, etc.- comenzaron a incrementarse en los Estados Unidos, dotándoles de todo aquello que define, en términos estratégicos, a las grandes potencias. Con el desarrollo habrían venido los deseos naturales de poder. Los anhelos por participar en el equilibrio de fuerzas habrían llevado a la implicación en la Primera Guerra Mundial, en la que la entrada norteamericana habría actuado como platillo desestabilizador de la balanza. Bajo esta óptica, las ideologías no serían sino “los pretextos y los falsos frentes tras los cuales el elemento de poder, inherente a toda política, se oculta”, o “las armas que pueden le-

²⁵⁴ FLEMING, Th.: *The Illusion...op.cit.*, pp. 483-484.

²⁵⁵ “The intervention of the United States in the First World War in 1917 preserved the balance of power in Europe in favor of Great Britain and behind Great Britain in favor of the United States (...) the preservation of that balance was the real victory of the United States”. BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op.cit.*, pp. 878-879.

vantar la moral nacional, y con ello el poder de una nación”²⁵⁶. Dejarse guiar en política exterior por las ideas era algo temerario, la traducción de una errónea comprensión del carácter hobbesiano de la realidad internacional.

La influencia del Realismo hizo que el prestigio de Wilson volviera a resentirse, aunque la fama de éste nunca llegaría a descender hasta los niveles en que la pusieron las conclusiones del Comité Nye. Muchos autores comenzaron entonces a criticar a Wilson por su empecinamiento en defender sus principios, y su falta de comprensión de la realidad internacional. Así lo hizo el citado Thomas A. Bailey en dos obras que publicó en la parte final de la Segunda Guerra Mundial²⁵⁷, inaugurando una corriente que ha llegado hasta nuestros días, de la mano de estudiosos como Robert H. Ferrell, para quien “el empecinamiento de Wilson trajo el desastre”²⁵⁸. En un momento determinado de su carrera como historiador, Arthur M. Schlesinger, Jr. adoptó los postulados realistas para afirmar que “la historia (...) es un reflejo de las relaciones de poder”, y que “Estados Unidos entró en la Primera Guerra Mundial por razones de equilibrio de poder, pero Woodrow Wilson no pudo resignarse a admitir el interés nacional en impedir que toda la fuerza de Europa fuese esgrimida por una sola mano. En cambio, se convirtió en el profeta de un mundo situado más allá de la política de poder”, abriendo una concepción ideológica de la política exterior norteamericana que es “una maldición de los asuntos públicos porque convierte la política en una rama de la teología y sacrifica a los seres humanos en el altar del dogma”²⁵⁹. En la misma línea ya hemos citado cómo Kissinger se lamenta de la mezcla de pragmatismo e idealismo que impregna la política exterior de los Estados Unidos. En uno de los capítulos iniciales de su voluminosa *Diplomacia*, contrapone la visión realista que del papel que los Estados Unidos debían tener el mundo defendía Theodore Roosevelt, con el idealismo wilsoniano. “Según todos los principios aceptados del arte de gobernar –escribía-, Roosevelt tenía de lejos el mejor de los argumentos (...). Sin embargo, fue Wilson el que prevaleció”,

²⁵⁶ MORGENTHAU, Hans. J.: *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, pp. 123-125.

²⁵⁷ BAILEY, Thomas A.: *Woodrow Wilson and the Lost Peace*, New York, McMillan, 1944; y *Woodrow Wilson and the Great Betrayal*, New York, McMillan, 1945.

²⁵⁸ “Wilson’s stubbornness brought disaster”. FERRELL, Robert H.: *Woodrow Wilson and World War I*, New York, Harper & Row, 1985, p. 233.

²⁵⁹ SCHLESSINGER, Arthur M, Jr.: “La política exterior y el carácter norteamericano”, Capítulo 3 de *Los Ciclos de la Historia Americana*, Buenos Aires, Rei, 1990, pp. 67-83. Las citas son de las páginas 68 y 82, excepto la de la historia como relaciones de poder, que hemos tomado de la página 174 del mismo libro, perteneciente a otro capítulo en que se discute también sobre el carácter de la política exterior estadounidense.

porque entendió que los americanos sólo se movían llevados por su propia concepción de los Estados Unidos como un pueblo excepcional²⁶⁰.

Las interpretaciones puramente realistas no permanecieron desafiadas durante mucho tiempo. A partir principalmente de la década de los sesenta, una nueva escuela, heredera en muchos aspectos de la interpretación marxista de las teorías imperialistas, se dejó sentir en Estados Unidos. Recibió, entre otros, el nombre de “Escuela de las Puertas Abiertas”, en honor a la política emprendida por John Hay, a finales del S. XIX, en defensa la igualdad de oportunidades para todos los países en el comercio mundial. Para esta escuela, dicha línea de acción es el símbolo de cómo el desarrollo económico alcanzado por los Estados Unidos impelió a los agentes económicos a la búsqueda de mercados exteriores, lo que a su vez provocó la política expansiva estadounidense que se inició en aquellos momentos. Los intereses de las fuerzas económicas y la apertura o mantenimiento de mercados exteriores serviría, según los defensores de este paradigma interpretativo, para explicar toda la acción exterior norteamericana. A la hora de dar cuenta la Primera Guerra Mundial, estos estudiosos revivieron, con obvios matices, el viejo criterio que apuntaban en la época hombres como el Senador Norris, y que en los años treinta habían resaltado las conclusiones del Comité Nye. La participación de los Estados Unidos habría tenido lugar en defensa de unos principios –la libertad de navegación y comercio- y de unos intereses –empresariales y financieros-, de tipo claramente económico. Aunque los autores de esta escuela, entre los que destacan William Appleman Williams y Walter LaFeber, han sido muy respondidos, sus tesis, más o menos reformuladas, siguen gozando de un cierto ascendiente²⁶¹.

Podríamos hablar de un tercer grupo de autores cuya influencia también sigue pesando. No forman un conjunto homogéneo, como el recién descrito de las Puertas Abiertas, por cuanto provienen de diferentes ambientes y sostienen interpretaciones diversas. Sin embargo, tienen algo en común: admitir las fuertes influencias del ideario de Wilson en la concepción o la justificación de la política exterior de los Estados Unidos. Para los que, al contrario que los Realistas, admiten un papel importante a las ideologías en la configuración y acción de las políticas internacionales, el wilsonianismo arroja un balance positivo. Akira Iriye es uno de esos historiadores de las relaciones internacionales interesados en destacar el papel de la cultura en la acción de los

²⁶⁰ KISSINGER, H.: “The Hinge: Theodore Roosevelt versus Woodrow Wilson”, capítulo 2 de *Diplomacy*, New York, Simon and Schuster, 1994, pp. 29-55. La cita proviene de la p. 44.

²⁶¹ WILLIAMS, William Appleman: *The Roots of the Modern American Empire*, New York, 1969. LaFEBER, Walter: *The New Empire*, Ithaca (New York), 1963. Una buena explicación, y a la vez una crítica de la “Escuela de las Puertas Abiertas”, que aquí hemos utilizado, es la de SCHLESINGER, Arthur M.: “América e Imperio”, Capítulo 7 de *Los Ciclos...op.cit.*, pp. 135-178.

Estados, y en este sentido define al wilsonianismo como una fuerza básica para inspirar el mundo de hoy:

Uno debe darse cuenta de que no era tanto el idealismo, como el internacionalismo, lo que conformaba el pensamiento wilsoniano, un internacionalismo sólidamente asentado en los intereses comunes de las naciones y en las aspiraciones de hombres y mujeres de todos los lugares, que trascendían las fronteras nacionales. Se trata de fuerzas de carácter fundamentalmente cultural, por lo que en un sentido el wilsonianismo era un programa para poner la cultura en el centro de las relaciones internacionales. Aunque el poder desnudo iba a ser un determinante crucial de los asuntos internacionales en las décadas posteriores a Wilson, ¿quién puede negar, a finales del siglo veinte, que la cultura se ha reafirmado una y otra vez? El surgimiento de los Estados Unidos como un actor internacional a comienzos del siglo veinte fue significativa no sólo porque la nación se convirtió en la primera fuerza militar y económica, sino también porque introdujo factores culturales en los asuntos internacionales. Ya que la globalización de América ha sido un hecho crucial del siglo, el wilsonianismo debe ser visto no como un fenómeno pasajero, un reflejo de algún idealismo abstracto, sino como un potente definidor de la historia contemporánea²⁶².

Alejado de esta visión positiva, pero marcando igualmente distancias con el Realismo, está Lloyd E. Ambrosius. Su visión de los asuntos internacionales está marcada por las teorías del pluralismo y la interdependencia. Así analiza la validez del pensamiento de Wilson a la luz de la actualidad, para afirmar su persistencia a lo largo de todo el período de la Guerra Fría e incluso en la práctica de administraciones teóricamente menos influidas por el idealismo, como la de Richard Nixon. Para él,

A lo largo el S. XX, en lugar de definir una política realista, los americanos buscaron eludir el dilema fundamental proveniente de la combinación de la interdependencia global y el pluralismo²⁶³.

²⁶² "One should realize that it was not so much idealism as internationalism that informed Wilsonian thought, an internationalism solidly grounded on shared interests of nations and on aspirations of men and women everywhere transcending national boundaries. These are fundamentally cultural forces, so that in a way Wilsonianism was an agenda for putting culture at the center of international relations. Although naked power was to be crucial determinant of international affairs in the decades after Wilson, who at the end of the twentieth century can deny that culture has reasserted itself time and again? The emergence of the United States as an international player at the beginning of the twentieth century was significant not simply because the nation became the leading military and economic power, but also because it introduced cultural factors into world affairs. Because the globalizing of America has been a major event of the century, Wilsonianism should be seen not as a transient phenomenon, a reflection of some abstract idealism, but as a potent definer of contemporary history". IRIYE, Akira *The Cambridge History of American Foreign Relations. III.- The Globalizing of America, 1913-1945*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1999, p. 72.

²⁶³ "Throughout the twentieth century, instead of defining a realistic foreign policy, Americans sought to elude the fundamental dilemma arising from the combination of global interdepend-

No hay que interpretar aquí el término realista como una referencia al Realismo político. Ambrosius aboga por definir políticas exteriores que se adapten a los desafíos del momento y no busquen justificación en las ideologías. Hay quien ha aplicado esta concepción de la palabra realismo para definir la actuación de Wilson. Así lo ha hecho su biógrafo más importante, y editor de sus papeles privados, Arthur S. Link, para quien la ideología del Presidente no implicaba que diese la espalda a las cuestiones estratégicas y de seguridad. Analizando las divergencias que existen entre el programa de la Nueva Libertad, y la actuación wilsoniana hacia latinoamérica, aseguraba que se debían a que aquella

resultaba inadecuada para garantizar la seguridad de los Estados Unidos en el continente americano. Aún más que durante las administraciones de Roosevelt y Taft, la necesidad predominante de la política exterior norteamericana en 1913 y posteriormente consistía en mantener la supremacía absoluta en las regiones de Centroamérica y el Caribe, con el objeto de defender la línea vital panameña. Wilson y Bryan aceptaron este supuesto, inconscientemente, quizá, pero fue el que rigió todos sus cálculos y acciones en la política latinoamericana²⁶⁴.

Evidentemente, el wilsonianismo, y por ende, la participación de los Estados Unidos en la Gran Guerra, han suscitado muchas más interpretaciones y matizaciones que las aquí presentadas²⁶⁵. Hemos intentado ofrecer aquéllas representativas de las concepciones más importantes. Así, hemos podido distinguir tres posturas frente al pensamiento de Wilson.

La primera es la de los propios defensores del pensamiento del Presidente. Para éstos, el wilsonianismo era *la gran esperanza*; un conjunto de principios de los que los Estados Unidos eran lo mejores depositarios, y que estaban destinados a redimir al mundo de las luchas intestinas que lo consumían. Las dos guerras mundiales fueron los momentos de mayor gloria del wilsonianismo a este respecto. En la Primera Guerra Mundial, el Presidente, sus asesores y sus publicistas del Comité de Información Pública, proclamaron que los Estados Unidos debían combatir para llevar la democracia y los principios de libertad a todos los lugares del mundo, e impedir con ello el surgi-

ence and pluralism”, AMBROSIUS, Lloyd E.: “Wilson’s Legacy”, epílogo de *Woodrow Wilson and...op.cit.*, pp. 290-298. La cita proviene de la p. 298.

²⁶⁴ LINK, Arthur S.: *La política de Estados Unidos en América Latina, 1913-1916*, México, FCE, 1960, p. 17.

²⁶⁵ No hemos dicho nada, por ejemplo, de la obra de un autor que empezó militando en la escuela de las puertas abiertas, aunque posteriormente matizó sus visiones. Se trata de N. Gordon LEVIN, autor de uno de los ensayos más importantes acerca de la política exterior de Wilson (*Woodrow Wilson and World Politics: America’s Response to War and Revolution*, New York, Oxford University Press, 1968), en el que señala que la ideología wilsoniana trató de ser una reacción intermedia entre la política de poder tradicional europea, y la ideología extremadamente revolucionaria representada por el bolchevismo.

miento de nuevas deflagraciones a gran escala. Durante la Segunda Guerra Mundial, no sólo la propaganda norteamericana, sino algún historiador como Bemis, aseguraron que su país había entrado en la guerra para defender de nuevo a Europa y los valores democráticos de la destrucción. Aparte de estos dos momentos cumbre, el wilsonianismo ha tenido siempre sus postulantes entre aquellos grupos que siguen apostando por una política exterior norteamericana basada en la defensa de los ideales democráticos.

Para los otros dos grupos, el wilsonianismo fue el gran desengaño, o el *gran engaño*. Aquellos que conciben la política exterior como un juego de equilibrio de poderes -desde Theodore Roosevelt, pasando por los Realistas clásicos y hasta el citado Schlessinger-, y los que aseguran que no hay otro camino para los Estados Unidos que adaptar su política a las circunstancias, ven al wilsonianismo como una traba para el correcto desarrollo de la acción internacional norteamericana, o como un disfraz que apenas logra ocultar los entresijos de la política de poder. Para la mayor parte de los autores que pueden circunscribirse en este grupo, los Estados Unidos hubieron de participar en la guerra para defender un equilibrio de poder que les era favorable, y evitar el predominio germánico en Europa, que a larga podría llegar a amenazar la tranquilidad y libertad de que disfrutaban los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental.

En tercer y último lugar podríamos situar a aquéllos que explicaron la entrada en la Primera Guerra Mundial aludiendo a criterios económicos más o menos elaborados. Desde las enérgicas y politizadas denuncias de varios senadores progresistas de la época y del Comité Nye, hasta las trabajadas explicaciones de la escuela de “Puertas Abiertas”, todos ellos aluden a la defensa de los mercados y las inversiones externas para dar cuenta tanto de la actividad expansiva norteamericana, como el apoyo a los aliados en la guerra, efectuado para defender el lucrativo comercio con Francia e Inglaterra y los enormes préstamos que los banqueros estadounidenses habían hecho a ambos países. Para todos ellos, también, el internacionalismo wilsoniano sería un disfraz de intereses más espurios.

4.1.4. Una reflexión sobre la política norteamericana durante la Gran Guerra

Resulta difícil encontrar una explicación unívoca de la política exterior norteamericana durante la Primera Guerra Mundial. Probablemente todos los grupos recién citados tengan su parte de razón; dependiendo del momento y de las circunstancias, sus modelos darán o no cuenta de lo ocurrido. Reflexionemos un poco acerca de cada uno de ellos para tenerlos en cuenta a la hora de estudiar las relaciones hispano-estadounidenses. Está fuera de toda duda que la defensa de los intereses comerciales de los Estados Unidos era una política oficial tradicional del Departamento de Estado. Por otra parte, no es menos cierto que en ocasiones la administración norteamericana

fue más allá de lo que le pedían o deseaban sus financieros, como en el caso ya citado del empréstito chino negociado durante la presidencia de Taft. También se alude que con la llegada a la Casa Blanca del Presidente Wilson la *Diplomacia del Dólar* dejó momentáneamente de ser política oficial. Así fue en el terreno de los principios, que ciertamente inspiraron algunas actuaciones. El programa de la Nueva Libertad llevó a Wilson a negarse a reconocer el gobierno mexicano del general Victoriano Huerta. El apego celoso a la neutralidad hizo que, nada más comenzar la guerra, el gobierno norteamericano prohibiera a los banqueros estadounidenses la concesión de préstamos a los beligerantes. Pero a la larga la administración se sometió a las presiones de sus ciudadanos, y en Haití, en los meses previos a la intervención armada norteamericana de 1915, el gobierno norteamericano colaboró con los banqueros norteamericanos que tenían intereses en el banco nacional haitiano. Tampoco pudo imponer durante mucho tiempo el bloqueo de los préstamos a los beligerantes. Cuando comenzó la Gran Guerra los estadounidenses no estaban dispuestos a perder el comercio con Europa, que aumentó exponencialmente por la natural reconversión productiva que tuvo lugar en los países beligerantes. Entre 1914 y 1916 las exportaciones a los países aliados subieron de 754 millones de dólares, a 2,7 billones²⁶⁶. El tráfico comercial se veía dificultado, no obstante, por la prohibición de prestar dinero. Los aliados contaban cada vez con menos reservas con las que pagar a sus proveedores y el comercio descendería si no obtenían algún tipo de financiación. La administración no podía cerrar los ojos ante esta realidad, y por ello autorizó finalmente la realización de préstamos a los beligerantes. En abril de 1917, los aliados había recibido un total de 2.300 millones de dólares en préstamos²⁶⁷.

La realidad económica también hubo de contar a la hora de definir la política de defensa de los derechos de los neutrales. El bloqueo aliado declarado nada más comenzar la guerra en toda la zona del Mar del Norte, destinado a evitar en la mayor medida posible el abastecimiento de las Potencias Centrales, contrariaba evidentemente el derecho de los neutrales a comerciar con todos los beligerantes y ocasionó protestas oficiales del gobierno norteamericano. Sin embargo, la administración nunca impulsó medidas de castigo contra el extensivo comercio de los aliados y éstos lograron su objetivo de hacer disminuir las exportaciones norteamericanas a Alemania, que cayeron de los 345 millones de dólares en 1914, a los dos millones en 1916²⁶⁸. Indudablemente, todo ello contribuyó a que crecieran los lazos financieros entre Norteamérica y los aliados, y los prestamistas estadounidenses temieran que una victoria ale-

²⁶⁶ FERRELL, R.H.: *Woodrow...op.cit.*, p. 5.

²⁶⁷ DUROSELLE, J.B.: *Política...op.cit.*, p. 73.

²⁶⁸ FERRELL, R.H.: *Ibidem*.

mana pudiera poner en peligro sus inversiones. Se ha dicho que la respuesta norteamericana a la guerra submarina alemana fue más dura que la dada al bloqueo aliado porque suponía una mayor amenaza para el comercio de guerra estadounidenses. La guerra submarina, ciertamente, era una traba para la libertad de navegación, pero existía otra justificación para la adopción de una postura más firme; una justificación que, además, compartían todos los países neutrales, incluida España. Las acciones de los sumergibles conllevaban la pérdida no sólo de tonelaje mercante, sino de vidas humanas, además de contravenir las normas establecidas de navegación marítima.

Existían, con todo, razones económicas que impulsaban a los Estados Unidos hacia el bando aliado, y que se entrelazaban con el sentimiento proaliado de la mayor parte de la opinión del país. No obstante, no pueden dejarse de considerar los posibles componentes estratégicos de la política estadounidense. Remitiéndonos a la política latinoamericana, es obligatorio recordar que el Caribe era y es considerado como una zona de alto valor estratégico para la seguridad de los Estados Unidos. Y lo era aún más con la construcción del Canal de Panamá. El Departamento de Estado siempre se había mostrado celoso de la posible intervención de potencias europeas en la zona, y apoyó en muchas ocasiones el establecimiento de intereses norteamericanos, para evitar que fueran tomados por potencias europeas. El Secretario de Estado Bryan intensificó su colaboración con los banqueros norteamericanos establecidos en Haití tras conocer que los alemanes estaban intentando penetrar en la zona²⁶⁹. La participación en la Primera Guerra Mundial también tenía sus motivaciones estratégicas. Aparte del hecho, destacado por Paul M. Kennedy²⁷⁰, de que el desarrollo de los Estados Unidos los había convertido en un elemento capaz de alterar cualquier equilibrio de fuerzas, y de que por su desarrollo podía llegar el momento en que sintieran la necesidad de ocupar un lugar de *poder* en los asuntos mundiales, lo cierto es que el mismo Wilson sintió que la victoria alemana supondría una amenaza directa y rápida para los intereses norteamericanos²⁷¹. El carácter autoritario y militar de los alemanes los podría impulsar, en caso de alzarse con la victoria, a una política de expansión por el Hemisferio Occidental que amenazara la seguridad norteamericana. Fueron preocupaciones por la seguridad del continente americano lo que seguramente llevó a Wilson a pedir la transformación de la Unión Panamericana en un sistema de seguridad colectiva a principios de 1916²⁷².

²⁶⁹ BLAKE, N.M. y BARCK, O.Th.: *The United...op.cit.*, p. 481.

²⁷⁰ KENNEDY, Paul M.: *Auge y caída de las grandes potencias*, Madrid, Globus, 1994, p. 316.

²⁷¹ KENNEDY, R.A.: "Woodrow Wilson...art.cit.", p. 8

²⁷² Estos intentos son mencionados por AMBROSIUS, L.I.E.: *Woodrow Wilson...op.cit.*, pp. 21 y ss.

Intereses económicos y motivaciones político-estratégicas impulsaban a los Estados Unidos hacia el bando aliado. En ocasiones ambos se entrelezaban hasta un punto en que era difícil distinguirlos. ¿Dónde quedaba la ideología dentro de estos esquemas? Podemos asegurar que Wilson creía en su programa internacionalista. Desde dos décadas antes de acceder a la presidencia venía desarrollando un sistema de pensamiento que entroncaba bien con algunos puntos del ideario colectivo norteamericano, particularmente el excepcionalismo y la misión civilizadora y democratizante del pueblo estadounidense. Pero por mucho que se apegase a su sistema de pensamiento, hubo de plegarse a la realidad de unas circunstancias que en gran parte había heredado y que resultaba imposible cambiar. La ideología quedó, como siempre, para aquellos planos en que su aplicación no afectaba a los intereses directos del país. No obstante, pudo servir como ayuda, como un modo de aliviar, de hacer más llevadera, la actuación de los Estados Unidos a lo largo de la guerra.

¿Hasta qué punto fueron determinadas las relaciones hispano-norteamericanas por los intereses económicos? ¿En qué temas o momentos éstos cedieron paso a componentes estratégicos referentes a la seguridad del Estado? ¿Qué papel jugó en todo el proceso el wilsonianismo? Son sólo algunos de los interrogantes a los que trataremos de dar respuesta en los capítulos siguientes.

4.2. El prestigio se enfrenta a las circunstancias. España y la Primera Guerra Mundial

España hubo de afrontar la Primera Guerra Mundial en condiciones muy diferentes a las de los Estados Unidos. Éstos tenían la capacidad y la fuerza necesarias para resistir los embates del conflicto. Aquella debía limitarse a aguantar lo mejor que podía los desafíos que la guerra planteaba a su propia estabilidad. Refiriéndonos al campo de la política exterior, podría decirse que, mientras los Estados Unidos gozaban de una amplia capacidad de iniciativa España tenía sus bazas excesivamente restringidas. Por desgracia, al contrario de lo que ocurre en el ámbito norteamericano, carecemos de un gran debate referente a la actitud de España ante la Gran Guerra, a causa del limitado número de estudios dedicados a analizar específicamente la vertiente internacional de dicha actitud. No obstante, contamos con el número suficiente de obras como para dotar de sentido la frase que en 1973 publicaba un conocido escritor español: “Cuando, en los manuales de Historia de España, se escribe que, en la Primera Guerra Mundial, nuestro país fue neutral, se dice una verdad a medias”²⁷³. Y

²⁷³ DÍAZ-PLAJA, Fernando: *Francófilos y germanófilos. Los españoles en la Guerra Europea*, Barcelona, Dopesa, 1973, p. 9.

es que, decir que fue neutral, resulta cuando menos equívoco. España no permaneció, porque no pudo, ajena a la guerra, que alteró las circunstancias económicas, sociales y políticas del país de una manera que no se había visto en mucho tiempo. Hay quien ha sugerido que “el caso español ha de ser considerado como una versión regional de la crisis general en la que Europa quedó sumergida durante aquellos años”²⁷⁴. Así fue, en una gran medida. El sistema político de la Restauración, que venía sufriendo una grave crisis causada por la división interna de los partidos, que se había acentuado con el impacto que en el seno del Partido Liberal había supuesto el asesinato de Canalejas en 1912, iba a sufrir una de las mayores crisis, con la manifestación de los descontentos en el seno del ejército, de diversos sectores del espectro político y en la clase trabajadora, durante el año 1917. El período puso sobre la mesa la necesidad de una renovación de ordenamiento político y contribuyó a la solución provisional ofrecida por el golpe de Estado de Primo de Rivera en 1923. Económicamente la guerra iba a traer ganancias y la reactivación de diversos sectores, pero a la vez provocó escasez de muchas materias primas, productos básicos y una subida de precios que acarreó el malestar social en las clases trabajadoras que se manifestó en la citada crisis del diecisiete.

Si el contexto bélico amenazó la estabilidad del país, por la misma razón condicionó y limitó su actuación internacional. El objetivo básico y primario de la política exterior española era la supervivencia económica, social y política del país. En este sentido, como aseguró Manuel Azaña en 1917, “la neutralidad española no ha sido ni es una neutralidad libre, declarada por el Gobierno y aceptada por la opinión después de un maduro examen, (...) sino una neutralidad forzosa, impuesta por nuestra propia indefensión”²⁷⁵. Razones parecidas instaron a Eduardo Dato a declarar la neutralidad de España en agosto de 1914; postura que explicó en una nota al Rey, en la que decía que “no nos hallamos en condiciones de adoptar en ningún caso una actitud belicosa”²⁷⁶. Desde todos los puntos de vista, parecía la opción más sensata. En el contexto militar, España contaba con un ejército deficiente que las sucesivas reformas no habían logrado modernizar. Adolecía de un número de oficiales excesivamente elevado, técnicamente se encontraba en muy malas condiciones, se le había embarcado en una empresa colonizadora en Marruecos para la que no estaba preparado²⁷⁷, y que a

²⁷⁴ ROMERO SALVADÓ, Francisco J.: *España, 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002, p. IX.

²⁷⁵ AZAÑA, Manuel: “Los motivos de la germanofilia”, discurso pronunciado en el Ateneo de Madrid el 25/V/1917, *Obras Completas*, México, Oasis, 1966, tomo I, pp. 141 y ss.

²⁷⁶ Archivo Dato, RAH, citado por SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII. El Estado. La Política. Los Movimientos Sociales*, Madrid, Espasa-Calpe, 2002, p. 344.

²⁷⁷ “La proporción de oficiales por soldado era dos o tres veces mayor que en Francia o Alemania, aunque el ejército era tres veces más pequeño en relación con la población”. BOYD, Caro-

la altura de agosto de 1914, absorbía más del 50% del contingente militar²⁷⁸. “La oficialidad (era...) plenamente consciente de que el ejército no estaba ni moral ni materialmente preparado para una guerra a gran escala (...). La intervención moral en cualquiera de los bandos hubiera mostrado la incapacidad del ejército para tomar parte activa en la guerra”²⁷⁹. La coyuntura bélica europea iba a poner de manifiesto muchos de los problemas del estamento castrense, y los gobiernos, pese a los intentos de última hora por propugnar una mejora del ejército que llevaba fracasando desde mucho tiempo atrás, no pudieron evitar el descontento de amplios sectores de la milicia. Una gran parte de la oficialidad se revolvía ante la conciencia de la incapacidad bélica española, de la que no se consideraban responsables, y achacaban a los políticos. Asimismo, el sentimiento germanófilo estaba bastante extendido entre sus filas; se admiraba la organización y la tecnología de los ejércitos prusianos, y se despreciaba a los recientes aliados diplomáticos de España: Francia e Inglaterra. A la primera, particularmente, no se la perdonaba su comportamiento en Marruecos, donde había ido reduciendo progresivamente la zona de influencia española. Así pues, la actitud de los militares era un poderoso factor que impedía la entrada en la guerra a favor del único bando en que España podía integrarse de forma realista: el de los aliados. Por otra parte, los oficiales del ejército también iban a sentir el alza de precios y las dificultades de subsistencia provocadas por el conflicto. El malestar entre los jefes de más bajo rango, provocado por algunos de estos factores, provocaría la formación de las Juntas de Defensa, punto de arranque de la crisis de 1917.

Económicamente, ya hemos visto que los primeros años de siglo fueron de un crecimiento moderado. Pero el país no estaba preparado, en ningún aspecto, para sufrir las consecuencias de la participación en un conflicto bélico. Éste puso a prueba la maquinaria económica española, con resultados ambiguos²⁸⁰. Por una parte, la disminución de la importación de materias primas y productos elaborados que tradicionalmente se venían adquiriendo en los países beligerantes estimuló la conversión de la industria española, que aceleró su proceso de sustitución de importaciones. Así por ejemplo, el textil sufrió una importante revitalización, provocada también por el aumen-

lyn P.: *La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, p. 48. Para una panorámica de la situación del ejército a la altura de la Gran Guerra, pp. 43-68.

²⁷⁸ “En el ejército de tierra, de los 140.000 hombres en pie de armas, 76.000 estaban destinados en Marruecos”. ESPADAS BURGOS, Manuel: “España y la Primera Guerra Mundial”, en TUSELL, J.; AVILÉS, J.; PARDO, R.: *La política...op.cit.*, pp. 95-116. El dato aparece en la p. 105.

²⁷⁹ BOYD, C.: *La política...op.cit.*, p. 71. Salvo que se indique lo contrario, las indicaciones que se hacen sobre el ejército provienen de esta obra.

²⁸⁰ Para una panorámica general, vid.: GARCÍA DELGADO, José Luis: “Segundo Acto: El Ciclo Económico de la Gran Guerra”, Capítulo 3 de *La modernización...op.cit.*, pp. 107-136.

to de la demanda de productos elaborados de algodón provenientes de los países vecinos; la producción de hulla nacional se llevó a su punto máximo –entre 1906 y 1915, el carbón autóctono había llenado el 61% del mercado español; entre 1916 y 1920 pasaría del 80%²⁸¹-. Pero todo ello puso de manifiesto las múltiples carencias del sector industrial español. El textil seguía dependiendo de las importaciones de algodón, y la producción nacional de carbón no era suficiente para cubrir los requerimientos nacionales, tanto en lo referente al transporte –barcos, ferrocarriles-, como al consumo doméstico. Por otra parte, las necesidades de compra de los beligerantes estimularon sobremanera las exportaciones españolas. Por primera vez en muchos años, entre 1915 y 1918 la balanza comercial española arrojó saldos positivos -87 millones de pesetas en 1915, 443 en 1916, 985 en 1917 y 754 en 1918²⁸². El lucrativo comercio con los países en guerra estimuló la aparición de sociedades y casas de banca –entre 1914 y 1920 el número de bancos operando en España subió de 61 a 91, cuando entre 1910 y 1914 había permanecido estable²⁸³. El gobierno, por su parte, fracasó a la hora de restringir el tráfico comercial, y no impidió que salieran fuera del país productos de primera necesidad, incluidos los alimentarios, que se necesitaban para el consumo interno. Se agravó así el problema de inflación, que alcanzó cotas preocupantes según avanzó la guerra. Entre 1914 y 1918 los precios aumentaron alrededor de un 70%²⁸⁴, en tanto que los salarios lo hicieron poco más del 35%²⁸⁵. Es comprensible que una parte de la acción exterior de la España de entonces se basara en asegurar, tanto de países beligerantes como neutrales, el flujo de un número mínimo de mercancías de primera necesidad, ya fuera para la población o para la industria españoles. Veremos el problema, principalmente en relación con los Estados Unidos, en los capítulos que siguen.

Socialmente, el país se encontraba todavía menos preparado para la intervención. Ni que decir tiene que las sociedades nacionales no son nunca un todo homogéneo; dentro de ellas la variedad de grupos e intereses invoca distintas percepciones de una misma realidad, que llevan a la proposición de distintas formas de actuación. Asi-

²⁸¹ MALUQUER DE MOTES, Jordi: “De la crisis colonial a la guerra europea. Veinte años de Economía española”, en NADAL, Jordi; CARRERAS, Albert y SUDRIÀ, Carles: *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 81.

²⁸² GARCÍA-DELGADO, José Luis: “La industrialización española en el primer tercio del siglo XX”, en JOVER ZAMORA, José Luis (dir): *Historia de España Menéndez Pidal. Tomo XXXVII. Los comienzos del siglo XX. La Población. La Economía. La Sociedad*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984, p. 54.

²⁸³ TORTELLA, Gabriel: *El desarrollo económico de la España Contemporánea. Historia Económica de los Siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 1995, p. 332.

²⁸⁴ INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: *Movimientos de precios al por menor durante la guerra*, Madrid, 1923, p. 7. Recogido por ROMERO SALVADÓ, F.J.: *España...op.cit.*, p. 28.

²⁸⁵ MALUQUER, J.: “De la crisis...op.cit.”, p. 93.

mismo, cada sector goza de una capacidad muy distinta a la hora influir en las decisiones que se han de tomar. Para analizar esta variedad de manifestaciones, es necesario seguir algún modelo explicativo que evite que nos perdamos en una individualización demasiado extensa de casos, que impediría posteriores generalizaciones y por ende el ofrecimiento de algún tipo de explicación. En este caso, resultan muy útiles las proposiciones del profesor Jover, quien insta en estos casos a la distinción de cuatro niveles socioculturales²⁸⁶:

El primer nivel estaría formado por “la reducida elite de los que están en condiciones de asumir una percepción intelectualmente cabal del evento exterior”, es decir, “los hombres de Estado y los pensadores y expertos en materia de política exterior”. Entre los políticos españoles que tuvieron responsabilidades de gobierno a lo largo de los años de la Gran Guerra existió una especie de resignación en cuanto a la necesidad de mantener la neutralidad. Pero ello no impidió que cada uno albergase simpatías hacia uno u otro bando, que en ocasiones se tradujeron, como veremos, en devaneos y utópicos intentos de ruptura del neutralismo. Ya hemos visto cómo Dato se percató pronto de la obligatoriedad de mantenerse apartados del conflicto, aunque en la misma carta que exponía las palabras que reprodujimos anteriormente, tampoco descartaba la posibilidad de una futura intervención española, citando

...posibles requerimientos que si tomaran caracteres conminatorios, nos obligarían a llevar el caso al Parlamento español, para que el país decidiese lo que hubiese de intentarse, y si el país quería romper la neutralidad, V.M., identificado con su pueblo y eficazmente secundado por nosotros desde fuera del Gobierno, rectificaría nuestra línea de conducta²⁸⁷.

Maura se expresaba también por entonces a favor del neutralismo, y escribía a Dato “cuán fuera de toda duda me parece el acierto con que el Gobierno se propone no salir voluntariamente de la neutralidad”²⁸⁸. No obstante aferrarse a esta posición, según avanzó la guerra don Antonio dejó entrever que sus simpatías se iban inclinando hacia los aliados. Así lo hizo en su famoso discurso en Beranga, de septiembre de 1916.

La otra gran figura de la política española de entonces, el Conde de Romanones, fue quien más abogó por la decantación a favor de los aliados, como hizo ver pocos días después del comienzo de la guerra, con la publicación de su famoso y controvertido artículo *Neutralidades que matan*, en que asentaba:

²⁸⁶ JOVER ZAMORA, José María: “La percepción española de los conflictos europeos”, *Revista de Occidente*, Nº 57 (Febrero de 1986), pp. 5-42.

²⁸⁷ Nota de Dato al Rey, vid. supra.

²⁸⁸ Carta de Dato a Maura, recogida por SECO, C.: *La España...op.cit.*, pp. 345-346.

La hora es decisiva, hay que tener el valor de las responsabilidades ante los pueblos y ante la Historia; la neutralidad es un convencionalismo que sólo puede convencer a aquellos que se contentan con palabras y no con realidades; es necesario que hagamos saber a Inglaterra y a Francia, que con ellas estamos, que consideramos su triunfo como el nuestro y su vencimiento como propio; entonces España, si el resultado de la contienda es favorable a la Triple Inteligencia –es decir, Francia, Inglaterra y Rusia-, se podrá afianzar su posición en Europa, podrá tener ventajas positivas. Si no hace esto, cualquiera que sea el resultado de la guerra europea, fatalmente, habrá de sufrir muy graves daños²⁸⁹.

Igual o mayormente soportaron la neutralidad aquellos políticos que fueron más o menos justamente calificados de germanófilos, como Miguel Villanueva, Ministro de Estado con Romanones, o Manuel García Prieto, Marqués de Alhucemas, que presidió tres veces el gobierno durante la Guerra.

El segundo nivel de atención vendría conformado por “la elite, harto más numerosa, de los que actúan de intermediarios entre la realidad exterior y las capas sociales capaces de lectura”. Se trata de un grupo muy numeroso y heterogéneo, que incluye tanto a los medios de comunicación, como a políticos situados fuera del espectro de la toma de decisiones, intelectuales y otros sectores sociales. La Primera Guerra Mundial fue uno de los momentos en que más clara se vio la división entre los diversos periódicos de la prensa nacional. La mayoría de ellos estaban controlados por una u otra rama política, y reflejaban necesariamente la postura de sus líderes. Ya hemos visto el caso del *Diario Universal*, que podía considerarse el órgano oficial de Romanones; podríamos citar infinitos ejemplos, como *El Día*, de Alcalá-Zamora, de clara tendencia germanófila. Otros muchos grupos tenían sus órganos de prensa. La postura tradicionalmente favorable a las Potencias Centrales exhibida por la Iglesia Católica se dejaba ver en *El Debate*, al igual que la germanofilia del ejército podía seguirse a través de *La Correspondencia Militar*. Los partidos políticos menos afectos al régimen por la izquierda, y alejados de la posibilidad de intervención en el rumbo político –los republicanos de Lerroux o los socialistas- contaban igualmente con medios en los que expresar su aliadofilia, como es el caso de *El Radical* y *El Socialista*. Al hablar de la prensa española de la época, no puede obviarse la influencia que sobre la misma ejercían los aparatos de propaganda puestos en marcha por los beligerantes. En este punto, quienes más éxitos cosecharon fueron los alemanes, que llevaban años financian-

²⁸⁹ “Neutralidades que matan”, *Diario Universal*, 7/VIII/1914. El Conde publicó el artículo sin firma, y aunque se supuso durante mucho tiempo que estaba tras su firma, no reconoció su autoría hasta la publicación de su obra *Las responsabilidades del antiguo régimen*, y posteriormente en sus memorias. Véase: MORENO LUZÓN, Javier: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 309-310.

do diversos periódicos españoles²⁹⁰, y que invirtieron durante la guerra una cantidad de dinero mucho mayor que los aliados en la compra de publicaciones y periodistas²⁹¹. Si la prensa y los sectores políticos no implicados directamente en la acción de gobierno se encontraban divididos en cuanto a sus simpatías, los intelectuales parecían decantarse mayoritariamente por la Entente –desde escritores ya consagrados como Benito Pérez Galdós o Armando Palacio Valdés, hasta otros pensadores y literatos más jóvenes como José Ortega y Gasset, Azorín, o el mismo Manuel Azaña. Pero también en este sector hubo excepciones, como las del novelista Pío Baroja o el dramaturgo Jacinto Benavente, quienes no dudaron en hacer expresión pública de una germanofilia alimentada generalmente por un odio hacia lo francés²⁹².

Debajo de este grupo, cuya principal función sería la de crear y dirigir la opinión pública, se situaría un tercer nivel, el de “las capas sociales capaces de lectura”. Incluiríamos aquí un amplio abanico difícil de precisar de clases medias que, influidas por la lectura de periódicos o por la toma de postura ciertos sectores políticos, manifestaban una cierta toma de postura ante el conflicto. Este conjunto heterogéneo puede igualmente verse influido por la coyuntura del momento. Es un hecho constatado, por ejemplo, que la intensificación de la campaña submarina alemana durante 1918 y la inminente victoria de los aliados, hicieron que la corriente de la opinión soplara a favor de estos últimos en los meses postreros de la guerra.

En último término se situaría “el nivel que corresponde a las clases populares no alfabetizadas”, una gran mayoría de la población que era ajena a los condicionamientos ideológicos y políticos del conflicto. Los estratos más bajos de la sociedad nunca habían comprendido la participación española en el protectorado marroquí, habían mostrado más de una vez su malestar por tener que proporcionar la mayor parte de los soldados destinados a las campañas norteafricanas, y parecían poco dispuestas a soportar un esfuerzo bélico como el que supondría la integración en una guerra general. Por otra parte la inflación continuada produjo un descenso generalizado del nivel de vida de la clase trabajadora. Los partidos y sindicatos de la izquierda

²⁹⁰ Ver ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, Luis: “Intentos alemanes para contrarrestar la influencia francesa sobre la opinión pública española en los años precedentes a la Primera Guerra Mundial”, en *Espanoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, pp. 1-21.

²⁹¹ Romero Salvadó pone de manifiesto la diferencia de medios invertidos en la prensa española entre Inglaterra y Alemania: “La cantidad invertida por Gran Bretaña en ejercer el control, o al menos, una cierta influencia, sobre la prensa española parece irrisoria si se compara con la que invirtió Alemania. En marzo de 1917, Gran Bretaña gastó alrededor de 24.000 pesetas. En 1916, la embajada alemana había contribuido con 35.000 pesetas mensuales sólo para el periódico conservador *El Día*”. ROMERO SALVADÓ, F.J.: *España...op.cit.* p. 80.

²⁹² Para conocer más a fondo la postura de algunos de los intelectuales citados, véase DÍAZ-PLAJA, F.: *Francófilos...op.cit.*

más radical arreciaron sus críticas hacia el sistema político²⁹³, y algunos, como la CNT, experimentaron un importante crecimiento²⁹⁴. Todo ello creó el caldo de cultivo de un malestar generalizado que estalló con ocasión de la huelga de agosto de 1917.

Si criterios económicos, políticos y sociales eran poderosos inductores de una política de neutralidad, la línea de acción exterior seguida por el país tampoco exigía una participación en la guerra. Los vínculos establecidos desde 1904 con las potencias de la Entente no incluían ningún compromiso de toma de postura por parte de España en ningún conflicto europeo; y la colaboración estrecha con las Potencias Centrales quedaba imposibilitada por la lejanía geográfica de la Península. Todo parecía indicar que, ante el contexto bélico, la política exterior más adecuada debía ir dirigida a mantener al país lo más a salvo posible de los embates que la guerra le ocasionaba, como la citada escasez, la guerra submarina alemana, etc. Sin embargo, los principales representantes de la diplomacia española, y el mismo Alfonso XIII, mostraron públicamente su malestar ante la obligación de mantener una postura equidistante entre ambos bandos. En algunos momentos llegaron incluso a jugar con la posibilidad de una ruptura de la neutralidad que en fondo sabían que era muy difícil que tuviera lugar.

Al poco de comenzar la guerra, el Embajador Francés en España, Léon Geoffray, aseguraba que en una conversación que había tenido con Alfonso XIII éste le había comunicado que “lamentaba encontrarse a la cabeza de un país demasiado débil para comprometerse en la lucha”²⁹⁵ al lado de los aliados. Pocos días después, en una entrevista con el Embajador de los Estados Unidos, Joseph Willard, el Soberano afirmó que aunque “su intuición (sic) personal le llevaba a tomar parte en el conflicto (...) su obligación para con España estaba primero, y se mantendría rígidamente la neutralidad”²⁹⁶. Esta resignación no parecía muy sincera. De hecho, todos los indicios llevan a suponer que el Rey, a pesar de las intenciones firmemente neutralistas del gobierno conservador de Dato, se lanzó a un juego muy peligroso, flirteando con la posibilidad de un abandono de la neutralidad en favor de alguno de los beligerantes. El 10 de octubre de 1914, en una carta al Rey, el Ministro de Estado, Marqués de Lema, escribía lo siguiente:

²⁹³ Ver MEAKER, Gerald: *La izquierda revolucionaria en España, 1917-1923*, Barcelona, Ariel, 1978.

²⁹⁴ El crecimiento del anarcosindicalismo es uno de los temas principales del libro de ROMERO SALVADÓ, F.J.: *España...op.cit.*

²⁹⁵ Despacho de Geoffray al Ministro de Asuntos Exteriores, 4/VIII/1914, citado por NIÑO, Antonio: “El rey embajador”, en MORENO LUZÓN, Javier (ed.): *Alfonso XIII. Un político en el trono*, pp. 239-276.

²⁹⁶ “his personal intuition (sic) was to take part in the struggle (...) his duty to Spain was paramount, and that the neutrality would be rigidly maintained”. LOC, Willard Family Papers, Part I, Box 113.

De la gran proposición de Ratibor [Embajador de Alemania en España], ya está enterado V.M. por el Presidente. Hay que ver un poco más la labor de los submarinos y zepelines, y aún entonces, permítame V.M. que insista en mi constante punto de vista²⁹⁷.

Parece que Alemania había hecho algún tipo de propuesta a España, ante la que Lema se mostraba bastante reticente. Pero Alfonso XIII pareció tratar de seguir la corriente a los germanos y envió un cuestionario al Gobierno de Berlín, a través de Polo de Bernabé, el germanófilo Embajador de España en Alemania. La respuesta a tal cuestionario llegó en marzo del año siguiente, pero por desgracia no sabemos lo que contenía²⁹⁸. Lo que el Rey debió poner sobre la mesa del Ministerio de Exteriores alemán fueron las aspiraciones tradicionales de la diplomacia española de la época: la incorporación de Tánger al protectorado español, la reintegración de Gibraltar y la posibilidad de que España interviniera libremente en Portugal en caso de que la situación en ese país se juzgase peligrosa para los intereses españoles. Así parece confirmarlo una carta que, años después, escribió al monarca el Conde de Romanones, en que éste, hablando de Alemania, asentaba:

Yo vuelvo la vista al mes de agosto de 1914, cuando se hizo el ofrecimiento a V.M. de Gibraltar, Tánger y Portugal²⁹⁹.

El gobierno español también expuso la cuestión de Tánger ante los aliados, aunque en un principio sin la aparente intención de ofrecer a cambio una ruptura de la neutralidad. Ya a principios de 1915 Lema ordenó al Embajador en Londres, Merry del Val, que expusiese al *Foreign Office* las reivindicaciones españolas respecto a la ciudad norteafricana³⁰⁰. Pero sería tras la llegada al gobierno del Conde de Romanones, en diciembre de 1915, cuando se decidiría jugar a fondo la carta de los aliados. Por una parte, Figueroa trató de agotar la baza británica, pero Grey no tenía intención de dar ningún paso en la cuestión sin el consentimiento de los franceses. Asimismo, el Embajador de España en Francia, el veterano León y Castillo, planteó la cuestión a Aristide Briand, el Ministro de Exteriores galo, aunque en un principio no pareció avanzar mucho, pues Francia no podía justificar ante su opinión pública la concesión a España de sus pretensiones a cambio de nada³⁰¹. Romanones aseguró posteriormente

²⁹⁷ Carta de Lema al Rey, 10/X/1914. AGP, Carpeta 15.600, Expediente 16.

²⁹⁸ "Tengo la honra de incluir para conocimiento de V.M. la respuesta telegráfica que ha dado el Embajador en Berlín al cuestionario que por orden de V.M. hube de enviarle". Carta de Lema al Rey, 13/III/1915, *Ibidem*.

²⁹⁹ Carta de Romanones al Rey, 1/IX/1916. AGP, Carpeta 15.978, Expediente 3.

³⁰⁰ AGP, Copia de una Carta de Merry del Val al Ministro de Estado, 16/I/1915. AGP, Carpeta 15.600, Exp. 15.

³⁰¹ ROMERO SALVADÓ, Francisco J.: *España...op.cit.*, pp. 72-76, y "España y la Primera Guerra Mundial. Neutralidad y crisis", en BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul (eds.): *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 17-33.

que era “Francia” la que “nos acuciaba pidiéndonos nuestra colaboración bélica”, y que él “se resistía con decisión firme”³⁰². Sin embargo, fue el Conde el que, exacerbado por los crecientes ataques de los submarinos alemanes sobre barcos mercantes españoles, que llegaron al extremo de hundir en el verano de 1916 navíos por un peso total de 80.000 toneladas, estuvo constantemente dándole vueltas a la manera de defender al país de tales ultrajes, y vio como una solución la posible ruptura de la neutralidad a favor de los aliados. En una carta que le escribió al rey el 2 de septiembre, aseguraba que era el momento de tomar una postura enérgica, y que estaba claro al lado de quién había de ponerse:

Pongamos pues en los dos platillos de la balanza los intereses contrarios de los aliados y de los Imperios centrales y véase a que lado se inclina; para mi ni la duda existe. [El apoyo a los aliados quedaba claro porque] Yo tuve desde el principio el convencimiento firme de que Alemania, no obstante su potencia militar superior a la de todos los demás países, su preparación perfecta para la guerra (...) no podía ser vencedora, [porque] la influencia de Francia sobre nosotros es tan grande que pudiéramos hacer la afirmación de que la tranquilidad de nuestra vida en la política interior depende de ella. [Igualmente fuerte era la dependencia respecto de Inglaterra, pues] el carbón que España necesita para cubrir el déficit de la producción nacional, sólo de Inglaterra puede venir. [En cambio], España se ha conducido desde el principio de la guerra con Alemania de tal modo que solamente agradecimiento debíamos recibir de ella y agradecimiento profundo, porque a la par que sus submarinos hundían en el fondo del mar cincuenta mil toneladas de nuestra marina mercante nosotros (...) cuidábamos de sus internados del Kameroun y guardábamos para los alemanes aquí residentes y para los vencidos de Portugal las mayores consideraciones”³⁰³.

Por estas mismas fechas, el Primer Ministro español estaba preparando contactos con diversos personajes cercanos al gobierno francés, con vistas a negociar ese “paso” que se proponía en la misiva. Así, Romanones se encontró con Jules Cambon³⁰⁴ y con el antiguo Ministro de Exteriores francés Stéphane Pichon. La entrevista con este último tuvo lugar el 23 de septiembre de 1916, en la casa del Marqués de Seoane, amigo personal de Romanones, cerca del Puerto de Pasajes. Del encuentro puede sacarse la conclusión de que Francia tenía más premura que el premier en forzar una toma de postura española. Pichon comenzó afirmando su seguridad en la victoria total de Francia, y comentó que era en interés de España abandonar su postura de neutralidad, puesto que a la hora de la paz, las pérdidas y los intereses en juego de los beligerantes serían demasiado grandes para “permitir a nadie más que a los

³⁰² ROMANONES, Conde de: *Notas de una vida*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 393.

³⁰³ AGP, Carta de Romanones al Rey, 2/IX/1916, ya cit.

³⁰⁴ ROMANONES, Conde de: *Notas...op.cit.*, Ibídem.

vencedores dictar las condiciones de la paz”. Y le recordaba que “España tiene intereses de primer orden que hacer valer, desde los puntos de vista político, económico y financiero”. Si España aceptaba entrar en una alianza con Francia, “incluso la cuestión de Tánger podría ser revisada”. Romanones contestó a estas afirmaciones haciendo gala de las dudas y las inseguridades a que le condenaba su posición. Aseguró que sabía que a esas alturas “no habrá ni árbitro, ni mediador que termine la guerra, y que el Rey no puede más que el Papa o el Presidente de los Estados Unidos de América”, pero que el gobierno francés debía tener en cuenta que los germanófilos disponían en España de una gran fuerza, y situaciones como ésta hacían difícil una toma de postura. Pichon respondió que si España entraba en la guerra no tendría que preocuparse más por los elementos de propaganda alemana, porque serían eliminados. Aparte, aseguró que sólo se esperaba de los españoles una fuerza de tierra simbólica, y que la participación de éstos en la guerra tendría una mayor importancia desde el punto de vista naval, y se materializaría en la vigilancia de costas y puertos, combatiendo la acción de los submarinos alemanes. El Conde finalmente no se comprometió a nada, y pareció prometer un nuevo encuentro que nunca tuvo lugar. Suspiciousamente, Pichon, poco antes de separarse, le recordó a Romanones que sabía “de fuente absolutamente segura y sin prestarse a ninguna duda que el gobierno alemán había dado instrucciones a su Embajador en Madrid para derribar al gabinete actual costase lo que costare y que había puesto a disposición del Príncipe Ratibor toda la cantidad de dinero que pudiera necesitar³⁰⁵”.

Las advertencias de Pichon, que seguro que no pillaron de sorpresa al Conde, fueron, premonitorias de la intensa campaña de prensa que, financiada por los alemanes, se puso en marcha contra el gabinete liberal español, acompañada del anuncio alemán de reasunción de la actividad submarina indiscriminada, que iba a traer la incorporación de los Estados Unidos al bando aliado, y que contribuyó a irritar aún más si cabe a un Romanones que acosado desde varios frentes, decidió abandonar el gobierno, asegurando en una carta al Rey que abandonaba ante la imposibilidad de tomar un curso más firme respecto a la guerra:

³⁰⁵ “...permettre à d'autres que les vainqueurs de dicter les conditions de la paix...”; “...L'Espagne a des intérêts de premier à faire valoir, au point de vue politique, économique, financier...”; “...la question de Tanger elle-même pourrait être envisagée...”; “...qu'il n'y aura ni arbitre, ni médiateur pour terminer la guerre et que le Roi ne peut, pas plus que le Pape, ni le Président des Etats-Unis d'Amérique, aspirer à un tel rôle ...”; “...de source absolument sûre et ne prêtant à aucun doute que le Gouvernement allemand avait donné pour instructions à son Ambassadeur à Madrid de reverser le Cabinet actuel coûte que coûte et qu'il avait mis pour cela à la disposition du prince Ratibor toutes les sommes dont il pourrait avoir besoin...”. Informe de S. Pichon sobre su entrevista con el Conde de Romanones. AD-MAE, Correspondance politique et commerciale, 1914-1918. Série A. Guerre, 1914-1918. Espagne, Dossier Général, Vol. 475.

Siempre he estado convencido de que la política internacional que permitiría engrandecer a España es la emprendida en 1902 (...) reiterada y acentuada en los tratados de 1904 y 1905, y en las declaraciones de Cartagena de 1907 y 1913. (...) El estallido de la guerra suspendió el desarrollo de aquella política; pero ni debía ni podía, a mi entender, rectificarla. El curso de los hechos ha robustecido mi convicción. (... Pero) No debo ni quiero gobernar contra la opinión. No la comparto, pero ante ella me rindo³⁰⁶.

La caída del Conde de Romanones fue seguida a poco por la salida a la palestra de las Juntas de Defensa, y por el desarrollo de la crisis de 1917. Los acontecimientos de ésta trajeron de nuevo a un primer plano el problema de las subsistencias, y la diplomacia del país prestó un creciente interés a la búsqueda de acuerdos comerciales y financieros con otros países, que permitieran la importación de mercancías tan necesarias como el algodón, el carbón y el petróleo. Sólo al final de la guerra, particularmente según ésta llegaba a su fin, volverían a forjarse planes de mayor envergadura. Todos estos acontecimientos posteriores a la caída del Conde de Romanones y contemporáneos a la participación norteamericana en la guerra, tendrán mucho que ver con las relaciones hispano-norteamericanas y por ello dejaremos su tratamiento para más adelante.

También desde el principio de la guerra, el Gobierno Español, y sobre todo el Rey, decidieron que España, si no podía participar en el enfrentamiento, debía intentar sacar el mayor provecho posible de la neutralidad, en varios frentes. En primer lugar, España se hizo cargo de los intereses de muchos países beligerantes en los territorios de sus rivales, tratando con ello de aumentar el prestigio de su diplomacia. Por otra parte, el propio Soberano, abrumado por el número de cartas que llegaban al Palacio Real de Madrid, procedentes de familiares de prisioneros de guerra que solicitaban la colaboración de las autoridades españolas para la localización de sus seres queridos, decidió abrir, en mayo de 1915, una *oficina pro captivis* encargada de realizar labores de búsqueda y asistencia de presos de ambos bandos. Esta dependencia, ubicada en el propio Palacio de Oriente, estuvo abierta hasta febrero de 1921 y llegó a contar con 48 miembros, entre directivos, personal de secretaría y colaboradores³⁰⁷. Asimismo, España trató en múltiples ocasiones conseguir de los beligerantes un trato menos severo para sus prisioneros de guerra, facilitó el aprovisionamiento de hospitales de guerra destinados a aquéllos, y colaboró particularmente en el socorro a la población y los

³⁰⁶ Nota de Romanones al Rey, 19/IV/1917. ROMANONES, C. de: *Notas...op.cit.*, p. 395.

³⁰⁷ Sobre las labores de esta oficina es clásica la obra de ESPINÓS MOLTÓ, Víctor: *Alfonso XIII y la guerra. Espejo de neutrales*, Madrid, Vasallo de Mumbert, 1977; y CORTÉS CAVANILLAS, Julián: *Alfonso XIII y la guerra del 14*, Madrid, Alce, 1976. Más recientemente, el tema ha sido retomado por Juan PANDO en su libro *Un Rey para la Esperanza. La España humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Barcelona, Planeta, 2002. En esta obra aparece un listado del personal de la oficina (p. 534), a partir del cual hemos efectuado nuestro recuento.

prisioneros belgas, mediante la participación en el *Comité Nacional de Socorros y Alimentación* de Bélgica, para cuyo comité ejecutivo se nombró a uno de los secretarios de la legación Española en Bruselas³⁰⁸. Pero la más ambiciosa tarea que se propusieron las autoridades españolas en su calidad de neutrales fue una que aparecía mencionada en la entrevista Pichon/Romanones: la de convertirse en los mediadores que trajeran la paz definitiva entre los dos beligerantes. Se emprendieron así una serie de iniciativas fallidas, como el intento de constituir una liga de neutrales con Rumanía e Italia³⁰⁹, de promover un frente latinoamericano en pro de la paz³¹⁰, o las conversaciones del Rey con algunos países neutrales –entre ellos, como veremos, los Estados Unidos.

Toda la actividad diplomática desplegada por España durante la Gran Guerra y que aquí hemos resumido de forma muy breve, conduce a unas reflexiones que resultarán muy útiles de contrastar a la luz de las relaciones hispano-norteamericanas. En primer lugar, utilizando la terminología de Hipólito de la Torre³¹¹, queda claro que los gobiernos de la Restauración no se resignaban a la puesta en práctica de una política exterior *pasiva* como la defendida a principios del S. XX por algunos sectores del movimiento regeneracionista y que durante la Primera Guerra Mundial era más necesaria que nunca. Las amenazas a la seguridad e integridad españolas reaparecieron tras 1914 con una intensidad que no se conocía desde las postrimerías del noventa y ocho. España debía hacer frente, en primer lugar, a las presiones de los beligerantes. Los aliados la coaccionaban para que no admitiera a buques ni submarinos de las potencias neutrales en sus puertos, en tanto que Alemania violaba continuamente el espacio marítimo español y sometía a la marina mercante del país a una destrucción que violaba claramente todas las normas establecidas del derecho internacional. Por si esto fuera poco, el problema de las subsistencias era cada vez más acuciante y en gran parte estaba ocasionado por las dificultades que existían para la importación de productos básicos. Para poder resistir estas presiones España estaba obligada a buscar el apoyo de otros países neutrales o la buena voluntad de alguno de los beligerantes. Ambas iniciativas existieron, pero se vieron empañadas por los vetustos recuerdos de

³⁰⁸ Carta del Ministro de España en Bélgica al Director del Comité Nacional de Socorros y alimentación de Bélgica, Abril de 1915, en AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño (ed.) *La neutralidad de España durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918). I.- Bélgica*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, p. 145. Este libro pretendía ser el primero de una colección de fuentes documentales españolas relativa a la actitud de España frente a la Primera Guerra Mundial; hasta la fecha, sólo este volumen ha visto la luz.

³⁰⁹ NIÑO, A.: “El rey...op.cit.”, p. 264.

³¹⁰ Vid. AMAE, H 3114.

³¹¹ TORRE GÓMEZ, Hipólito de la: “El destino de la *regeneración* internacional de España (1898-1918)”, *Relaciones Internacionales de España en el siglo XX. Prosérpina 1*, Mérida, UNED, 1984, pp. 9-22.

la grandeza española y los impotentes intentos por aprovechar la contienda para el restablecimiento de la posición española en el mundo, o lo que es lo mismo, por poner en marcha una diplomacia *activa*. En las propuestas de paz que llevó a cabo España, ésta no se prestaba a una colaboración desinteresada, que pudiera traer, si no una tregua en las hostilidades, sí una mayor colaboración efectiva de los neutrales europeos, que compartían muchos peligros e intereses. Por el contrario, todas las iniciativas hispanas estuvieron contaminadas por el deseo del Rey o su Gobierno por aparecer como los únicos campeones de las mismas; se buscaba la adhesión, pero no la colaboración con otros. Y por ello, todas las posibilidades de éxito de las citadas empresas se borraron de inmediato. Igualmente, España buscó la colaboración de los beligerantes para la mejora de sus intercambios. Los gobernantes españoles eran conscientes de que la mejora de su tráfico comercial pasaba por un acercamiento a Francia e Inglaterra, aliados naturales y geográficamente cercanos a España. El Conde de Romanones lo reconocía al escribir que:

...no podemos desconocer lo que la balanza de comercio con Francia nos indica de una manera clara. Pues bien, mayor aún que la de Francia, es la influencia que Inglaterra ejerce sobre nosotros³¹².

Pero los gobiernos, en lugar de afianzarse en su posición de neutralidad, que hubiera dado una mayor seguridad a sus tratos comerciales con las dos principales potencias aliadas, estuvo jugando con ellas la imposible y arriesgada baza de la beligerancia. A partir de las breves reflexiones que aquí se han presentado, podría establecerse un pequeño modelo genérico de la actuación española. Dicho modelo se basaría en el fracaso de la diplomacia española a la hora de separar las distintas esferas de la política exterior, cosa particularmente importante para una potencia media en un contexto generalizado de guerra. Fuera o no capaz de juzgar correctamente las necesidades nacionales y de afrontar las presiones a que le sometían los distintos grupos existentes en la sociedad, la diplomacia española no supo distinguir entre los intereses primarios, que le exigían la puesta en práctica de una política de neutralidad, y los afanes de *prestigio* –un poderoso influjo de la actuación exterior de la España de entonces, según ha destacado Jover- que la hacían desear la participación en la guerra. Es nuestra función determinar hasta qué punto este esquema encaja con la dinámica de las relaciones hispano-norteamericanas entre 1914 y 1918.

³¹² Carta de Romanones al Rey, 2/IX/1916, ya cit.

4.3. De país excepcional a Estado neutral sometido a vigilancia. Imágenes de España en el Departamento de Estado

En el capítulo anterior vimos que la imagen que de España se tenía en los Estados Unidos seguía estando llena de tópicos, y marcada por un general desconocimiento y desinterés de los asuntos españoles. Sin embargo, el olvido de la guerra de 1898 produjo en los estadounidenses un cierto interés por demostrar su buena voluntad para con el pueblo vencido, y se resaltaron algunos aspectos positivos del país, relacionados en muchos casos con una buena imagen de Alfonso XIII. El comienzo de la Primera Guerra Mundial no alteró sustancialmente esta dinámica, aunque los asuntos bélicos pasaron a ocupar un primer plano en las informaciones que sobre España aparecían en la prensa norteamericana, mezclándose con las antiguas percepciones. Un artículo aparecido en el periódico vespertino de la capital estadounidense, *The Evening Star*, el 2 de enero de 1915, trataba de analizar la especial posición de España ante la contienda y los motivos por los que permanecía neutral. Al explicar los sentimientos germanófilos existentes en España, el autor no podía evitar relacionarlos con las concepciones de España como país atrasado y católico. Los españoles no se sentían cercanos a Francia a causa de su “falta de contactos, incluso con sus vecinos”, y debido al extendido catolicismo, que aparecía como el único sentimiento capaz de unir a la población española y que imbuía a ésta de críticas contra el laicismo francés. Contra este marco contrastaba positivamente la figura de Alfonso XIII, exasperado con la obligada neutralidad: “Explica también esto, en alguna medida, el lamento atribuido al Rey Alfonso XIII hace muchos meses? ‘Sólo la canalla y yo estamos con Francia’³¹³”.

Artículos como éstos pudieron leerse esporádicamente en la prensa norteamericana, mientras duró la neutralidad de los Estados Unidos. Cuando a comienzos de 1917 éstos rompieron relaciones diplomáticas con Alemania, la visión de España comenzó a ser otra menos inocente. El 18 de febrero de 1917, el *Washington Post* parecía desear que España siguiera los pasos de los Estados Unidos. España “no tiene que temer ninguna invasión de Alemania”, al contrario que otros neutrales, como Holanda y los países escandinavos; y a pesar de que “Desde el comienzo de la guerra, Alfonso XIII, su gobierno y su pueblo han llevado el liderazgo del trabajo humanitario relacionado con el conflicto”, los germanos no habían cejado en su “destrucción de vidas y propiedades españolas en alta mar”, e incluso se decía que estaban maquinando por acabar con la vida del benéfico soberano español. Por todo ello, concluía el

³¹³ “...lack of contact even with his neighbours...”; “Does it explain also in a measure the cry attributed to King Alfonso XIII many moths ago? ‘Only the canaille and I are for France’”. CHAILLE-LONG, Ch.: “The Neutrality of Spain”, *The Evening Star*, 2/1/1915.

articulista –un supuesto antiguo agregado en la Embajada de Estados Unidos en España”-

Se ha difundido la impresión general en la última semana o diez días, de que España será llevada al punto de tener que romper sus relaciones diplomáticas con Alemania en pocos días, y que estará en guerra con Alemania antes de fin de mes.

El escritor, imbuido quizá del espíritu patriótico que envolvía a los norteamericanos en esos días, olvidaba los anteriores alegatos que sobre la división interna de España se venían publicando, y aseguraba del pueblo español que “entrará en la lucha del lado de los aliados, como una nación totalmente unida”³¹⁴.

Según los Estados Unidos se acercaban a la declaración de guerra, o tras efectuar ésta, las visiones sobre España empeoraron ligeramente. Ésta no se había unido a los aliados, y se volvía a dar pábulo a cualquier rumor acerca de los sentimientos germanófilos y las actividades contrarias a la neutralidad que se estaban desarrollando en suelo español. Todo ello se mezclaba con rumores acerca de la debilidad del régimen español y de la posición del Rey, que serían enormemente alimentados por los hechos de la crisis de 1917. El 9 de abril de 1917, el mismo *The Washington Post* aseguraba que:

Es de sobra sabido que el Rey Alfonso es proaliado, pero el ejército es pro-alemán, y España está invadida por agentes alemanes, cuya propaganda, llevada a cabo sin reparar en gastos, les ha asegurado la simpatía de los conservadores y los reaccionarios. (...) Las condiciones económicas de España, aunque malas, no servían para explicar los recientes problemas laborales, que trajeron necesariamente la proclamación de la ley marcial. Sirvieron como pretexto con la esperanza de que el gobierno recurriría a medidas de represión que llevaran a una revolución³¹⁵.

Las acusaciones de que eran agentes alemanes los que provocaban la inestabilidad en España eran utilizadas por los norteamericanos como medio de propaganda

³¹⁴ “She has little or nothing to fear from a German invasion...”; “Since the beginning of the war, Alfonso XIII, his government and his people have taken the lead in all humanitarian work connected with the struggle...”; “...destruction of Spanish life and property in the high seas...”; “A very general impression has sprung up within the last week or then days that Spain will be compelled to the extent of breaking off diplomatic relations with Germany, within the next few days, and that she will be at war with Germany before the end of the month...”; “...enter upon the fray on the side of the allies as an absolutely united nation”. “Spain Near War With Germany”, *The Washington Post*, 18/II/1917.

³¹⁵ “It is well known that king Alfonso is proally, but the army is pro-German, and Spain is overrun with German agents whos propaganda, carried on regardless of expense, has secured the sympathy of the conservatives and reactionaries. (...). Spain’s economic condition, while bad, did not warrant the recent labor troubles, which rendered necessary the proclamation of martial law. They served as a pretext in the hope that the government would resort to measures of repression which would lead to a revolutionary outbreak”. “Revolt In Spain Is Threatened”, *The Washington Post*, 9/IV/1917.

con el que desprestigiar al enemigo. Las sutiles maniobras teutónicas pasaban a estar detrás de todo aquello que no gustaba de la España antiguamente hermanada en la neutralidad, pero sospechosa desde que los Estados Unidos declararon su beligerancia. Así, el 6 de mayo de 1917, *The Sun* aseguraba que Alemania había convencido a Maura para desdecirse de lo dicho en Beranga, y atenerse a la neutralidad bajo veladas promesas de devolución de Gibraltar en caso de victoria de las Potencias Centrales. Meses después, *The New York Tribune* informaba de que Alemania estaba enviando mensajes de sus espías en territorio aliado a través de España³¹⁶.

Cuando no se achacaban los problemas españoles a las actividades germanas, se volvía a recurrir al tópico de la España atrasada y feudal. El *Public Ledger* de Philadelphia se hacía eco, en septiembre de 1917, de las siguientes palabras de Sydney Brooks:

...el tumulto que ahora está distrayendo la atención de la Península y amenazando el trono (...) Es el síntoma de una enfermedad profundamente arraigada, que durante generaciones ha venido envenenando la vida pública española desde su origen. La guerra, desde luego, ha agravado cada síntoma de mala salud política. (...) Cuál será el resultado de todo esto está más allá de mi capacidad de previsión. España (...) puede sobrevivir a la presente crisis como ha sobrevivido a muchas más. Pero cada levantamiento exitoso es un paso más hacia el cataclismo que la Península está destinada a sufrir. Durante 300 años ha hecho poco más que ver pasar el tiempo y vivir en el pasado al que pertenece mentalmente. Única entre los países de Europa, permanece virtualmente inmutable a los dos grandes movimientos de los tiempos modernos –la Reforma y la Revolución Francesa-. España se ha visto frecuentemente convulsionada pero nunca ha sido reorganizada. Repúblicas, dictaduras militares y fofas dinastías han alterado una y otra vez los símbolos externos del Estado. Pero no ha habido revolución desde abajo. La pregunta de preguntas es precisamente si tal revolución se está desarrollando ahora³¹⁷.

³¹⁶ "Gibraltar, Bait With Which Germany Angles In Spain", *The Sun*, 6/V/1917. "Secrets Sent Through Spain", *The New York Tribune*, 20/IX/1917.

³¹⁷ "...the tumult which is now distracting the peninsula and threatening the throne (...) is the outward sign of a deep-seated disease, which for generations has been poisoning Spanish public life at its source. The war, of course, has aggravated every symptom of political ill-health. (...) Spain (...) may survive the present crisis as she has survived so many more. But each succeeding upheaval is one more step toward that cataclysm which the peninsula is inexorably destined to undergo. The need for a reconstruction of the State from the bottom is nowhere more imperative than in Spain. For 300 years she has done little but mark time and live in the past to which she mentally belongs. Alone among the countries of Europe remains virtually unaffected by the two greatest movements of modern times –the Reformation and the French Revolution-. Spain has been often convulsed but never reorganized, Republics, military dictatorships and flabby dynasties have changed again and again the decorative externals of the state. But there has been no revolution from the bottom up. It is precisely the question of questions whether such a revolution may not be in progress now". "Spain Has A Hard Row To Hoe Amid War-Swept Europe", *Public Ledger*, 12/VIII/1917.

Así pues, el paso de la neutralidad a la beligerancia vino acompañado de una evolución de las visiones sobre España. De la simpatía cargada de imágenes recurrentes al tópico y de alabanza al Rey, se pasó a la descripción de una España abatida por Alemania y sus aliados, pasto de sus conspiraciones, que amenazaban la posición de ese amistoso Soberano que era Alfonso XIII y que hacía revivir las peores imágenes de la España oscura y feudal que nunca había salido de la Edad Media.

Si nos acercamos a los informes producidos por la diplomacia norteamericana vemos que sufrieron una transición militar. El servicio diplomático norteamericano, si bien no había alcanzado la profusión informativa y analítica que le caracterizaría después de la guerra, mostró siempre una preocupación por mantener mínimamente informado al Departamento de Estado acerca de los gobiernos de los distintos países, y la postura pro o anti-norteamericana de los mismos. A la altura de 1914, los informes que se transmitían desde la Embajada de Estados Unidos en España no pasaban de este nivel, acaso debido al reducido interés que España, pese a las recientes acciones dirigidas al reforzamiento de los lazos comerciales, despertaba en las esferas oficiales de Washington. Por otra parte, el resentimiento, nunca muy elevado, que había levantado entre los norteamericanos la guerra de 1898 y que tanto había influido en los informes de enviados como Bellamy Storer, había desaparecido, sobre todo tras la llegada a la Embajada norteamericana en la capital española de Joseph Willard, quien desembarcó en la Península cargado de buena voluntad. En este sentido podría decirse que la diplomacia estadounidense, al contrario que los rotativos, se había apartado de las imágenes preconcebidas. Con todo, el estallido de la guerra hubo de alterar en algo las informaciones que llegaban a Washington desde Madrid o San Sebastián. Antes del conflicto, cuando Willard informó de la constitución de gobierno Dato de octubre de 1913, se limitó a citar a los ministros, su filiación política –la mayor parte, naturalmente, eran calificados de “conservadores”-, y su actitud hacia los Estados Unidos –“desconocida” en todos los casos³¹⁸. Tras el mes de agosto de 1914 se notaron algunos cambios. España pasó a ser un país hermano de los Estados Unidos en la neutralidad y quizá debido a ello alguien a quien tener en cuenta y conocer algo mejor, por si resultaba útil recurrir a él para alguna gestión. Por tanto, era inevitable tratar de la postura ante la guerra de los diversos miembros del gabinete, y se notaba un mayor esfuerzo por detectar entre ellos posibles venas de antiamericanismo. Con todo, Willard y sus subordinados se cuidaban mucho de hacer juicios prematuros o de criticar abiertamente a los políticos del régimen. El ejecutivo que se formó en diciembre de 1915, bajo la presidencia del Conde de Romanones, fue calificado simplemente como “fuerte individualmente”, pero quizá carente de armonía como un todo. Se recalca el apoyo

³¹⁸ Datos de los miembros del Gobierno Dato, 27/X/1913. LOC, Willard Family Papers, Part I, Box 113, Folder I.

a la neutralidad dado oficialmente por el nuevo primer ministro, a pesar de ser considerado “decididamente aliadófilo”, y manifestaba su pesar porque el nuevo Ministro de Estado, Miguel Villanueva, era “a todas luces contrario a los aliados, y se teme, también, a los americanos”³¹⁹. Sobre algunos políticos se hacían informes más exhaustivos, que en estas etapas no carecían de interés ni de cierta precisión. Del Conde de Romanones se decía que

...es un hombre cojo, bajito y que pasa desapercibido, pero con una personalidad de gran porte y fuerza. (...) Se dice que es un intrigante imparable y que ha constituido pequeños grupos para ir contra sus jefes. (...) Se cree que ha vendido varios cargos y posiciones, y que se ha aprovechado de la manufactura de moneda falsificada. (...) En general, su reputación es mala, pero su control sobre el Partido Liberal, y en general, sobre otros grupos de la izquierda, es fuerte. Es conocido por su marcada tendencia aliadófila, y ha mantenido siempre una firme postura de neutralidad³²⁰.

De Miguel Villanueva, el Ministro de Estado, se daba una visión más equilibrada, que en nada se veía mermada por su aparente germanofilia:

El Señor Villanueva y Gómez es tenido como un hombre fuerte y vigoroso de ideas bastante independientes. Se dice que tiene un carácter fuerte, y que es extremadamente disciplinado. (...) Se ha alegado que su inclusión en el presente gabinete se debe, en gran medida, a su actitud un tanto germanófila y a su independencia en la presente guerra europea³²¹.

Como vemos, se insistía bastante en el carácter neutral de los ejecutivos españoles, lo que indudablemente agradaba a unos estadounidenses que por el momento mantenían la misma posición. No se escondía la supuesta corrupción de un aliadófilo como el Conde de Romanones, ni se omitían las virtudes personales del germanófilo Ministro de Estado. La conformidad de los americanos con la neutralidad española les

³¹⁹ “...strong individually...”; “decidedly pro-ally”; “The Minister of States is distinctly not pro-ally, nor is he, it is feared, pro-American”. Despacho 335, de Willard al Secretario de Estado, 15/XII/1915. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.002/22.

³²⁰ “...cripple and a short, rather unnoticeable man, is a personality of great poise and force (...). He is said to have intrigued continually and to have been constantly forming small groups to act against his chiefs (...). Count Romanones is credited with having sold various offices and positions, and to have profited by the manufacture of spurious currency (...) He is known to be markedly favorable to the Allies, and he has always preserved the strongest neutral attitude”. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1915.

³²¹ “Señor Villanueva y Gómez is reported as a strong and vigorous man of very independent ideas. He is said to have a very high temper, and to be a strict disciplinarian (...). It has been alleged that his present inclusion in the cabinet is due, in large measure, to his somewhat pro-German attitude and independence in the present European war”. NARA, *Ibidem*.

impedirá entonces tratar de averiguar los verdaderos sentimientos de la población, que Willard aseguraba que estaba “uniformemente dividida”³²² entre los dos bandos.

La ruptura de relaciones de los Estados Unidos con Alemania y la posterior declaración de guerra a ésta iban a marcar un punto de inflexión en las hasta entonces inocentes y poco analíticas impresiones de la diplomacia estadounidense sobre España. El cambio de postura va a tener bastante en común con el que hemos visto en los diarios, que por otra parte, como suele ser común en tiempos de conflicto, servían como un medio de expresión de las posturas gubernamentales. Las autoridades estadounidenses estuvieron en todo momento no sólo naturalmente convencidas de que la posición que observaban ante la deflagración era la más adecuada, sino de que era el mejor camino que podían seguir el resto de los países del globo. Buena muestra de ello es el telegrama que el Secretario de Estado Robert Lansing envió a los representantes norteamericanos en los países neutrales, el mismo día en que su país rompió relaciones con Alemania. En él decía que “sería bueno para los países del mundo si las otras potencias neutrales vieran posible emprender una acción similar a la tomada por este Gobierno”³²³. Las naciones que no habían seguido los pasos de los Estados Unidos se convertían, en cierta medida, en sospechosas, y se puede notar una clara disminución de las simpatías respecto a las mismas.

En un terreno más práctico, la entrada en la contienda aumentaba las necesidades de información norteamericanas respecto a lo que ocurría en otros países, incluido el más importante de los neutrales europeos: España. Se comenzó por ello a exigir a los representantes diplomáticos que, aparte de las informaciones que venían remitiendo, enviaran por telégrafo informes semanales resaltando brevemente lo más sobresaliente de lo ocurrido en el país en que estuvieran destinados, y trimestrales, por correo, reseñando “importantes acontecimientos diplomáticos, políticos o de valor histórico o internacional”³²⁴. Asimismo, se mejoraron los servicios de información y espionaje de algunas Embajadas, mediante el nombramiento de Agregados de los diversos cuerpos del ejército. En el caso español, poco después de la declaración de guerra, en mayo de 1917, se comisionó primero a un Agregado Naval, el capitán Ben-

³²² “...evenly divided”. Informe sobre Romanones, ya cit.

³²³ “...it will make for the peace of the world if the other neutral powers can find it possible to take similar action to that taken by this Government”. Citado por BAILEY, Th.A.: *The policy...op.cit.*, p. 20.

³²⁴ “...regarding important diplomatic and political events of historical or international value”. Instrucción de F. Polk, Subsecretario de Estado, a todos los representantes diplomáticos y consulares de los Estados Unidos, 19/II/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

ton C. Decker, y posteriormente, en diciembre, se nombró Agregado Militar al Comandante John W. Lang³²⁵.

Curiosamente, el aumento de informadores no contribuyó a la claridad de opiniones acerca de la situación, ya que se produjo una disparidad de criterios, teñida con la enemistad personal entre el Embajador Willard y los agregados, especialmente Decker. En un principio, mientras este último establecía sus redes de contactos y se hacía cargo de la realidad española, la divergencia no fue muy grande. Decker colaboró con los servicios de la Embajada en los consulados para completar la información de los hechos de la crisis de 1917, y sus opiniones no fueron contradichas en ningún momento. Las informaciones que sobre España se recibían en Washington apuntaban a la existencia de una grave crisis que podría amenazar a la monarquía. A comienzos de junio de 1917, Willard informaba que la insubordinación de los oficiales junteros había hecho que la situación del país se tornara “bastante grave”, y podía empeorar a causa de las presiones ejercidas por el enemigo:

El presente gobierno es claramente germanófilo, y también lo es el ejército. Esto, unido a las fuertes presiones alemanas están haciendo al rey variar hacia posiciones más germanófilas...³²⁶

Curiosamente, las referencias a Alemania quedaron oscurecidas en posteriores informaciones, pero se acentuó la sensación de que la situación podría acarrear una grave crisis interna. El 12 de junio el Embajador escribía que a pesar de que la formación del nuevo gobierno de Dato había calmado la situación, negros nubarrones se seguían cerniendo sobre la vida política española:

Se han difundido amenazantes rumores contra la monarquía que están causando mucha alarma en el entorno de Palacio. Puede presentarse una crisis dinástica. Los representantes extranjeros son pesimistas acerca del resultado. La Embajada no comparte plenamente esta opinión³²⁷.

Sin embargo, según pasaban los días, Willard fue coincidiendo con sus colegas en la confección de pronósticos adversos. El 6 de julio decía a sus superiores:

³²⁵ US DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State, December 19, 1917*, Washington, Government Printing Office, 1918, pp. 34-35.

³²⁶ “Present Ministry is distinctly pro-German as is also army. These with direct German pressure are turning the King to a more pro-German attitude”. Telegrama 598, de Willard al Secretario de Estado, 5/VI/1917. LOC, Willard Family Papers, Part I, Box 114, Folder 2.

³²⁷ “Threatening rumors have been made against the monarchy causing much alarm in Palace circles. Dynastic crisis may arise. Foreign colleagues here pessimistic concerning outlook. Embassy does not fully share their opinions”. Telegrama 611, de Willard al Secretario de Estado, 12/VI/1917. LOC, *Ibidem*.

La situación interna parece volverse más grave. Aparentemente, el Rey ha mostrado vacilación y debilidad en relación con la situación del Ejército. El movimiento republicano en Cataluña es bastante fuerte. Si el ejército y los republicanos hacen causa común, puede tomar forma definitiva un movimiento revolucionario³²⁸.

Durante la huelga de agosto el Embajador se encontraba ausente temporalmente de su puesto, pero la Embajada seguía produciendo informes alarmantes acerca de las actividades revolucionarias. El 13 de ese mes uno de sus funcionarios decía a Washington que la situación de la capital era “muy seria”³²⁹, y el Agregado Decker se convirtió en uno de los principales informadores de la representación diplomática norteamericana en esos días.

Una vez calmada la situación fue cuando comenzaron a surgir divergencias graves entre Decker y Willard, que tuvieron su traducción en el envío de informaciones contradictorias a los diversos departamentos gubernamentales norteamericanos. Al parecer, el Agregado desarrolló una fijación por acentuar la gravedad de la situación española y exagerar la importancia de las actividades alemanas, llegando hasta el punto de asegurar que España estaba a punto de entrar en la contienda del lado de las Potencias Centrales. El 8 de octubre de 1917 afirmaba que se debía intentar cambiar a la opinión del país, porque “la cuestión de si España entra en esta guerra *contra nosotros* o no, dependerá grandemente de la opinión del pueblo”. Las circunstancias eran tremendamente serias, y decir que:

La presente situación en España es, en mi opinión, crítica. (...) A pesar de la aparente amistad del presente gabinete, presiento que se están llevando a cabo enérgicos esfuerzos para socavar al gobierno³³⁰.

En diciembre Decker insistía en estos argumentos y añadía que tampoco se podía confiar en el Rey, a pesar de su supuesta aliadofilia:

El presente gobierno se encuentra enfrentado con la fuerza creciente del republicanismo, las actividades de los agentes del enemigo, que incitan a los elementos revolucio-

³²⁸ “The internal situation seems to grow graver. The King has apparently shown vacillation and weakness in connection with army situation. Republican movement in Catalonia is quite pronounced. If Army and Republicans make common cause a revolutionary movement may take definite shape”. Despacho de Willard al Secretario de Estado, 6/VII/1917. LOC, *Ibidem*.

³²⁹ “...very serious...”, Telegrama 174, de la Embajada de Madrid al Secretario de Estado, 13/VIII/1917. LOC, Willard Family Papers, Part I, Box 114, Folder 1.

³³⁰ “...the question as to whether Spain enters this war against us or not will depend loyaly upon the opinion of people”; “The present situation in Spain is, in my opinion, a critical one (...) In spite of the apparent friendliness of the present ministry, I feel that there is determined effort being made to undermine the Ministry...”. Informe de Decker al Director de Inteligencia Militar, 8/X/1917. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917.

narios (...) El Rey es una incógnita, porque escogerá naturalmente el lado que le asegure la permanencia en su posición preponderante³³¹.

Las opiniones de este capitán de la Armada reflejaban curiosamente la idea de España como un país invadido por la propaganda germanófila, que aparecía como lugar común en una parte importante de la prensa norteamericana. Sus escritos son testimonio de ideas preconcebidas acerca del país al que estaba destinado –por el que no parecía sentir ninguna simpatía, dada su posición en la contienda-, así como un análisis erróneo de la posición estratégica de la Península Ibérica, que hacía prácticamente imposible el apoyo directo de España a las Potencias Centrales.

Desde que Decker difundiera informes como los aquí citados, Willard trató de matizarle y contradecirle. Aparte de hacer saber al Departamento de Estado de que consideraba imprecisas y alarmantes las informaciones del Agregado Naval³³², aprovechó para ello la oportunidad que le ofrecía el nuevo encargo de realizar informes trimestrales acerca de la situación española. En el primero de ellos, correspondiente al primer trimestre de 1918, desarrolló una argumentación que parecía una contestación directa a las frases del marino. España, aseguraba, había desarrollado respecto a la guerra una actitud de “gran fatiga, con un fuerte deseo de no hacer nada que pueda comprometer su posición con el lado ganador”. Respecto al Rey, todavía esperaba “ser capaz de jugar un papel en la preparación de la paz”, y el ejército se unía a unánime opinión popular en que resultaría “suicida para España entrar en la guerra en cualquiera de los bandos”. La conclusión de este escrito era que si bien “las condiciones podían forzar a España a tomar una postura más decidida hacia uno u otro bando”, no iría más allá de una ruptura de relaciones diplomáticas³³³. Aparte, para Willard resultaba imposible calificar a la opinión española, porque

Debería recordarse que es poco el sentimiento público real en España, y que si hay sentimiento público carece de medios de expresión y, por tanto, de fuerza. Los periódicos son, o bien órganos personales o están subvencionados con propósitos políticos o

³³¹ “...the present government of Spain finds itself confronted with the growing strength of republicanism, the activities of the enemy’s agents in stirring up this element of revolution (...). The king is an uncertain quantity because he will naturally take the side which assures his continuance in his high place”. Informe de Decker al Director de Inteligencia Militar, 22/XII/1917. NARA, *Ibidem*.

³³² Despacho 1040, de Willard al Secretario de Estado, 3/I/1918, NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/192.

³³³ “...great fatigue, with a strong desire to do nothing which may compromise her position with the winning side...”; “...be able to play a role at the final peace convention...”; “...suicidal for Spain to enter the war on either side...”; “...conditions may get force Spain to take a more decided attitude toward one side or the other...”. Despacho de Willard al Secretario de Estado, 10/V/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

de otra índole privada. Por tanto, es bastante difícil determinar, con cierto grado de precisión, el sentimiento de este país³³⁴.

Algunos funcionarios consulares se unieron, consciente o inconscientemente, al Embajador, a la hora de restar algo de importancia al elemento germanófilo en España. El 12 de octubre de 1917, John R. Putnam, Cónsul norteamericano en Valencia, escribía que:

No creo que el público en general, entendido como las clases trabajadoras y comerciales, sea hostil a la causa aliada en la presente guerra (...). Están sólo interesados en la guerra si les afecta personalmente (...). En otras palabras, creo que el pueblo español, según está representado en este distrito, es *pesetófilo*, y no germanófilo o aliadófilo³³⁵.

El Embajador puso igualmente buen cuidado en resaltar el compromiso de los sucesivos gobiernos españoles en el mantenimiento de la neutralidad, lo cual no le impidió mostrar sus simpatías hacia determinados jefes políticos ni resaltar su actitud ante la guerra. El primer ministro preferido de Willard en esos meses pareció ser Eduardo Dato, a quien se comparaba negativamente con García Prieto. De Alhucemas aseguraba que a pesar de que “ha declarado oficialmente una estricta neutralidad (...) la Embajada cree que realmente es germanófilo”³³⁶; y cuando volvió al gobierno en noviembre de 1917, previó peores tiempos para los aliados, dando una visión negativa del nuevo ejecutivo, comparándolo con el anterior de Dato:

...el presente ministerio es fuertemente germanófilo (...). Como se informó entonces, el anterior gabinete de Alhucemas (...) mostró sus sentimientos germanófilos dificultando y obstruyendo por todos los medios los esfuerzos de los aliados para asegurarse los suministros de España. Con el siguiente ministerio [de Dato] todo cambió, y las peticiones de los aliados recibieron una consideración rápida y favorable³³⁷.

³³⁴ “It should be remembered that there is little real public sentiment in Spain, and what there is of public sentiment is without any channel of expression and, therefore, without force. The newspapers are either personal organs or are subsidized for political or other private purposes. It is, therefore, quite difficult to ascertain with any degree of accuracy the sentiment of this country”. Despacho 1286, de Willard al Secretario de Estado, 30/VI/1918, remitiendo el informe trimestral nº 2, correspondiente a los meses de abril a junio, NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

³³⁵ “I do not believe that the General public, as represented by the labouring and mercantile classes, are hostile to the Allied cause in the present war. (...) they are only interested in the war as it personally affects themselves. In other words, I think that the Spanish people as represented in this district, are “pro-peseta”, not “pro-German”, or “pro-Ally”. Despacho 872, del Cónsul Americano en Valencia al Secretario de Estado, 12/X/1917. NARA, Ibidem.

³³⁶ “...he has declared officially for strict neutrality (...) The Embassy feels he is personally pro-German”. Ficha personal del Marqués de Alhucemas, NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917.

³³⁷ “...the present Ministry is strongly pro-German (...). As reported at the time, the former Cabinet under Marques Alhucemas (...) showed its pro-German feelings by hindering and obstructing in every way the efforts of the allies to secure supplies in Spain. With the following Ministry

De Maura se tenía una opinión más moderada que de García Prieto. Se le consideraba “Muy leal y devoto a su país y dispuesto a defender el honor de éste y su prestigio de las usurpaciones de ambos grupos de beligerantes, independientemente de sus inclinaciones personales y sus preferencias”.

A la par que daba muestras de estar convencido de la voluntad española de mantenimiento de la neutralidad, Willard comenzó a enviar informes que aseguraban que había en España una creciente ola de simpatía con respecto a los aliados en general y a los Estados Unidos en particular, debido a la cada vez más segura victoria de los primeros, así como al importante papel que en ella jugaban los segundos. En agosto de 1918 el Embajador reiteraba la voluntad española de permanecer en estrecho contacto con el bando ganador³³⁸, y según la guerra se acercaba a su final, aseguró que “la opinión pública se ha vuelto muy favorable a los aliados”³³⁹. Ahora sí parecía adecuado al Embajador considerar la existencia, que en otros casos había negado, de una opinión pública en España; sobre todo si era para aludir a la positivización de la imagen norteamericana en España, de la que se decía en un informe de la Embajada que

...había experimentado un gran cambio durante los últimos meses. Lo que los Estados Unidos han hecho en Francia, tanto en lo referente al transporte de tropas, material, etc., como a las operaciones militares, ha producido una gran impresión en España³⁴⁰.

Así, según avanzaba el año 1918, la preocupación por una posible actitud hostil de España hacia los aliados se disipaba por la clara ventaja que éstos estaban tomando en la contienda, así como por los crecientes roces del gobierno español con su homólogo de Berlín a causa de la intensificación de la campaña submarina alemana contra la marina mercante española. Sin embargo, el Embajador comenzó a dar muestras de inquietud ante las consecuencias de la continuada inestabilidad política española, que parecía enquistada desde los hechos del año anterior. En junio, Willard reportaba a Lansing que “las condiciones económicas en España están (...) empeorando”, y que “las condiciones políticas no han mejorando, como resultado de los

all this changed, and the allies requests received prompt and favorable consideration”. Despacho 950, de Willard al Secretario de Estado, NARA, *Ibidem*.

³³⁸ Despacho 1286, de Willard al Secretario de Estado, 17/8/1918, ya cit.

³³⁹ “Public opinion became very favorable towards the Allies”. Despacho 1451, de Willard al Secretario de Estado, 3/2/1919, remitiendo el informe trimestral nº 4, relativo al período octubre-diciembre de 1918, NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

³⁴⁰ “...has undergone a great change during the past few months. What the United States has done in France, both in transporting troops, material, etc., as well as in military operations has produced an enormous impression in Spain”. Despacho 1354, del Consejero de la Embajada de Estados Unidos en España, Charles S. Wilson, al Secretario de Estado, 20/X/1918, NARA, RG 84, 1918.

constantes ataques contra el gabinete hechos por los miembros socialistas de las Cortes”. Auguraba que una caída del gobierno podría conllevar una dictadura militar de consecuencias impredecibles, aunque se mostraba optimista respecto a la capacidad de Maura y sus ministros para salir del bache³⁴¹. Los asertos esperanzadores acompañaban siempre los informes del Embajador, quien parecía tener cierta confianza en lo que denominaba “la maravillosísima facultad [de España] para sobreponerse a los períodos críticos”³⁴². No obstante, al poco de firmarse el armisticio Willard informaba de la existencia en territorio español de “un movimiento bolchevique que parecía haberse ocultado o quizá unido con el movimiento sindical”³⁴³, dando origen a lo que sería una constante preocupación de la diplomacia estadounidense en España y en muchas otras partes del mundo: el rastreo de cualquier traza de comunismo. Al mismo tiempo, apuntaba a dicho sindicalismo y al nacionalismo catalán como las dos amenazas más graves para la estabilidad de España. Del catalanismo resaltaba el refuerzo que le había dado “la simpatía a lo largo y ancho del mundo por el derecho de los pueblos a gobernarse a sí mismos”³⁴⁴, una de las consignas del Presidente Wilson. Meses más tarde, la principal preocupación de Willard se centraba ya sólo en el sindicalismo, y decía: “...la cuestión catalana se vio gradualmente ensombrecida por la creciente gravedad de la situación laboral en toda España, y especialmente en Barcelona”³⁴⁵.

En este aspecto volvieron a surgir discrepancias entre el Embajador y los Agregados, aunque no parecieron trascender de igual manera que las anteriores. En una serie de informes transmitidos por el Subagregado Naval, el teniente Charles A. Dorsey, se trataba de echar por tierra los conatos optimistas de Willard, y se ofrecía una visión muy negativa del gobierno español de Romanones —en el poder desde diciembre de 1918—, del que se decía que estaba “petrificado”, que simbolizaba “la decadencia de las costumbres políticas” en el país. De esta manera España, caracterizada como “medieval”, “humeante de liberalismo suprimido por la fuerza de las armas y socavado por las ideas bolcheviques”, no iba a ser capaz de contener la creciente ame-

³⁴¹ “Economic conditions in Spain are growing (...) worse. Political conditions have not improved as a result of constant attacks on Ministry by Socialist Members of Cortes”. Telegrama 1417, de Willard al Secretario de Estado, NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/208.

³⁴² “...the most marvelous faculty of tiding over critical periods...”. Informe trimestral nº 4, ya cit.

³⁴³ “a Bolsheviki movement in Spain (... that) seems to have been overshadowed or possibly united with the syndicalist movement”. Ibidem.

³⁴⁴ “...the world-wide sympathy for the rights of peoples to govern themselves...”. Ibidem.

³⁴⁵ “...the Catalan question gradually became overshadowed by the increasing gravity of the labor situation throughout Spain, essentially in Barcelona...”. Despacho 12, de Willard al Secretario de Estado, 18/V/1918, remitiendo el informe trimestral nº 5, correspondiente a los meses de enero-marzo de 1919, NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

naza de sindicalistas y comunistas. Dorsey, que con estas palabras se mostraba heredero de la tradición oscurantista de la España anquilosada en el atraso, acusaba a Willard de estar “comprometido moralmente” con Romanones, lo cual habría contaminado su información³⁴⁶.

El transcurso de la guerra acrecentó el interés de la diplomacia americana por conocer lo que ocurría en España. Esto fue particularmente cierto desde la ruptura de relaciones entre Estados Unidos y Alemania en febrero de 1917. Antes de esa fecha, el flujo de despachos emitidos por las representaciones diplomáticas y consulares estadounidenses en España no sobrepasó notoriamente los niveles de preguerra, y el punto de mayor interés lo constituyó el mantenimiento o no de la neutralidad oficial que hermanaba a España con los Estados Unidos. En tanto que se mantuvo esa visión benévola de España heredada del período anterior, ni siquiera se efectuaron grandes esfuerzos para conocer el peso relativo de las tendencias germanófila y aliadófila. Era la misma impresión positiva que transmitían los periódicos americanos en forma de elogios a la actividad humanitaria de Alfonso XIII y sus gobiernos, así como de retratos clásicos basados en el lugar común de la España diferente y peculiar. Después de febrero de 1917 se perdió esta imagen inocente. Los diarios estadounidenses mostraron primero un deseo creciente de que el mayor Estado de la Península Ibérica rompiera relaciones con Alemania, y luego hicieron gala de una hostilidad que iba un aumento. Esto llevó a pintar a España como un escenario preferente de la germanofilia, o bien como un país anclado en la Edad Media que estaba a punto de sucumbir ante los movimientos revolucionarios por efecto de la contienda. Descripciones todas ellas que tuvieron su eco en los diversos canales informativos establecidos entre Madrid y las instancias oficiales de Washington. Aparecieron muy matizadas en los informes de los funcionarios diplomáticos y consulares, y casi calcadas en los confeccionados por el personal militar que arribó a España con la misión de desarrollar diversos servicios de información. Ambos grupos –diplomáticos y personal militar– enfocaron su linterna hacia aquellos puntos de mayor relevancia para la política norteamericana del momento: la actitud de los gobiernos españoles, la estabilidad política y económica del país, los sentimientos y actividades germanófilos, etc. Pero los escritos de los primeros estaban matizados por un mayor conocimiento de los usos de la diplomacia y del país, y tamizados quizá también por preferencias personales –como la probable amistad entre

³⁴⁶ Estos informes fueron extractados y enviados a Washington por la misión americana en la Conferencia de Paz de París. Telegramas 943 y 1193, de 27/II y 17/III de 1919, de la misión americana en París al Secretario de Estado, NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/239 y 852.00/242. La misión americana se cuidó mucho de apoyar las opiniones expresadas en los textos, y aseguró que los transmitía “with all reserve”.

Willard y Romanones³⁴⁷-. Los agregados militares y navales adolecían de una menor familiaridad con España, provenían de un estamento, como el castrense, en que la pervivencia de los estereotipos propios de la guerra hispano-norteamericana había de ser necesariamente mayor y su misión estaba claramente vinculada con el objetivo de ganar la guerra, lo que enfocaba obligatoriamente sus pesquisas a la persecución y engrandecimiento de las actividades enemigas, y a la ignorancia de otro tipo de asuntos. La personalidad del enemigo fue evolucionando. Mientras duró la lucha aquél estaba personificado por las Potencias Centrales, y la posible influencia que pudieran ganar en los países neutrales; acabada la guerra una de las amenazas principales, tanto para la estabilidad de la nueva Europa, como para los ideales que los Estados Unidos tenían que propagar, la encarnaban los bolcheviques en particular, y el movimiento obrero en general, cuyos tentáculos también habían alcanzado a los Estados Unidos, donde se iba a sufrir entonces una de las mayores oleadas de huelgas que el país había conocido. Dados estos condicionantes de la observación, parece natural que España fuera presentada en un primer momento como un país lleno de agentes alemanes y con un sentimiento germanófilo muy extendido, y posteriormente como una tierra cuyo atraso, unido a la especial coyuntura bélica, la colocaba al borde del colapso.

4.4. ¿Idealistas o pragmáticos? La imagen de los Estados Unidos en la diplomacia española

La conexión entre las ideas expresadas por la prensa española y las mantenidas por su diplomacia en relación a la imagen de los Estados Unidos en España no se identifica tan claramente como en el caso de la visión estadounidense de los españoles. Ya existía una dualidad en la visión pública de lo norteamericano previa a la contienda, entre aquéllos que veían a los Estados Unidos como un modelo a seguir en política y tecnología, y esos otros que los contemplaban como unos imperialistas en Latinoamérica y una nación de industriales preocupados exclusivamente por el beneficio y carentes de toda motivación espiritual. Sobre esta dicotomía se impuso la polémica entre los simpatizantes con los dos bandos combatientes en la Primera Guerra Mundial. Antes de la ruptura norteamericana con Alemania las acciones de los Estados Unidos referentes a la contienda se interpretaban según las simpatías del periodista que escribiera o la publicación en que apareciera el artículo. Por ejemplo, cuando los Estados Unidos protestaron contra el hundimiento del *Lusitania*, la prensa germa-

³⁴⁷ El Conde de Romanones recuerda en sus memorias la amistad que le unía con el Embajador estadounidense: ROMANONES, C. de: *Notas...op.cit.*, p. 431.

nófila criticó duramente la acción, apelando a las visiones imperialistas del coloso norteamericano y produciendo frases como la siguiente:

¡Ya lo creo! Los Estados Unidos protestarán, pondrán en movimiento toda su diplomacia... y seguirán fabricando armas para que en Europa continúe la guerra³⁴⁸.

En cambio, cuando a finales de 1916, pocos días después de que el gobierno alemán lanzase una propuesta de paz cuyos fines no estaban muy claros, el Presidente Wilson lanzó su famosa nota pidiendo a los beligerantes que hicieran públicos sus objetivos de guerra, la España germanófila interpretó el acto como un apoyo del líder norteamericano a Alemania, y criticó duramente la opción del gobierno español, que comentaremos en su momento, de no adherirse a la propuesta norteamericana. La respuesta española fue calificada por *El Correo Español* como el “acto más impolítico y más absurdo”³⁴⁹ del ejecutivo de Romanones, y era muestra, para *La Tribuna* de “los propósitos favorables a la Entente”³⁵⁰. Todo lo contrario se decía en la prensa aliadófila, que seguía los pasos de *El Diario Universal* al declarar que la nota española era “el mejor camino para que España continúe en la política internacional”³⁵¹.

La ambigüedad de posturas quedó eliminada una vez que los Estados Unidos declararon la guerra a Alemania. La prensa germanófila les hizo objeto de las mismas críticas que a Francia o Inglaterra, y utilizaba para ello las visiones más negativas que se tenían de lo norteamericano. *El Diario de Valencia* contraponía en 1918 los supuestos ideales de democracia con “la influencia yanqui” en América Latina, donde “la célebre Doctrina de Monroe” había llevado a los estadounidenses “a ejercer la función de policía en el interior de cada Estado americano (...) con el fin de que el Gobierno de cada país se constituya por hombres que obedezcan los mandatos dictados desde la Casa Blanca de Washington”³⁵². El mismo rotativo llamaba “limpiabotas de Wilson”³⁵³ a Azorín por sus elogiosos artículos sobre la figura del Presidente. Y no era José Martínez Ruiz el único en prodigar sus elogios. Muchos aliadófilos se sintieron cautivados por los altruistas motivos de la participación estadounidense en la contienda, e indirectamente por el carácter de la democracia americana; Gabriel Alomar escribía en *El Imparcial*:

³⁴⁸ Texto de José Juan Cárdenas citado por DÍAZ-PLAJA, Fernando: *Francófilos...op.cit.*, p. 321.

³⁴⁹ “Notas, Negocios y Filosofía Romanonista”. *El Correo Español*, 2/I/1916.

³⁵⁰ “La contestación a Wilson”. *La Tribuna*, 31/XII/1916.

³⁵¹ “La Nota de Ayer”, *El Diario Universal*, 30/XII/1916.

³⁵² “La Influencia Yanqui”, *Diario de Valencia*, 16/VIII/1918.

³⁵³ “El limpiabotas de Wilson”, *Diario de Valencia*, 17/VII/1918.

Wilson es la más alta expresión moral de la guerra. Su espíritu proclama, no ya la guerra de defensa y garantía, sino la guerra para *imponer* la libertad y el derecho (...) en la actitud de Woodrow Wilson trasciende la herencia puritana de los fundadores, transmitida genialmente a Emerson y W. James³⁵⁴.

La supuesta pulcritud y seriedad que debían revestir los informes diplomáticos hacía que la representación española en los Estados Unidos permaneciese alejada de los agrios debates de la prensa y tuviese más apego a los criterios que venían formando su opinión desde tiempo atrás. La práctica totalidad de los despachos que llegaban al Palacio de Santa Cruz procedentes de Washington venían firmados por una única persona, el Embajador de España Juan Riaño. De él ya hemos dicho que contaba con conexiones personales en los Estados Unidos, que le habrían impedido tomar una actitud excesivamente antinorteamericana, y que le valieron la permanencia en el puesto durante dieciséis años³⁵⁵. Carecía además de la mentalidad analítica propia de grandes diplomáticos, como los hermanos Cambon franceses, y sus despachos terminan resultando tremendamente concisos y formales. España, por otra parte, no gozó de la pluralidad informativa que se estableció en la Embajada norteamericana en Madrid a partir de 1917. Aunque ya antes de la guerra había un Agregado Militar permanente en la Embajada de España en Washington —el Coronel Nicolás Urcullu y Cereijó—, sus informes eran remitidos directamente al Ministerio de la Guerra, y en el gobierno español no existía la coordinación interdepartamental que era típica en Washington³⁵⁶. Por tanto, el ejecutivo hispano dependía casi exclusivamente de la única opinión de Riaño a la hora de recabar datos de la realidad americana. Sólo a través de los Ministros españoles en las diversas repúblicas latinoamericanas llegaban a Madrid informes con alguna opinión personal respecto a los Estados Unidos. Y lamentablemente, el propio carácter del funcionamiento de la maquinaria administrativo-gubernamental española de la época, poco propicia a la realización de esos memorandos de opinión y análisis que llegarían a ser típicos de la actividad del Departamento de Estado, hace difícil conocer la opinión que de los norteamericanos y su gobierno tenían los funcionarios del Ministerio de Estado.

³⁵⁴ ALOMAR, Gabriel: “Los valores espirituales y la guerra”, *El Imparcial*, 1/X/1917. Citado por DÍAZ-PLAJA, F.: *Francófilos...op.cit.*, p. 318.

³⁵⁵ Los diplomáticos norteamericanos creían que Riaño era considerado en el Ministerio de Estado como una especie de experto en asuntos estadounidenses. Vid. Despacho 347, de Charles M. Dearing, Secretario de la Embajada de Estados Unidos en España, al Secretario de Estado, 5/1/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

³⁵⁶ No tenemos constancia de que los informes del Agregado Militar fueran remitidos con regularidad del Ministerio de la Guerra al Ministerio de Estado. En los Archivos de la Embajada de España en Washington aparece constancia de los telegramas enviados por Urcullu a Madrid, pero poco más. Vid. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8204. Para el Expediente personal del Agregado vid. *Ibidem*, Caja 8172.

En el momento en que se inició la Gran Guerra, el interés español por los Estados Unidos no parecía excesivo, y se encontraba centrado en dos asuntos: el más importante era la política latinoamericana del Departamento de Estado, seguida de lejos por las medidas reformistas de la administración norteamericana. La consideración especial de los asuntos latinoamericanos hundía sus raíces, por una parte, en esa especial relación a que España se creía acreedora en función de una secular presencia en el Nuevo Continente que, en palabras de Altamira “ha dejado en el alma de los pueblos nuevos un estrato amplio y profundo, que es en ellos como las rocas primitivas en el sistema geológico terrestre”³⁵⁷. Por otro lado, la creciente tutela estadounidense sobre una gran parte de la antigua América española, afianzada tras la guerra de 1898, había estimulado a los españoles a estrechar su vigilancia ante la difusión de los valores y prácticas norteamericanos en el centro y el sur de América.

Como no podía ser de otra manera, y ya vimos en el capítulo anterior, Riaño continuó prestando en 1914 una especial atención a la vacilante política de la administración Wilson con respecto a México. El Embajador español se negó siempre a creer en las motivaciones idealistas del Presidente demócrata, y desde un principio trató de explicar la política mexicana de aquél haciendo referencia a criterios de tipo pragmático, o aludiendo con resentimiento a la política de “protectorado” que los Estados Unidos habían iniciado en toda el Caribe. Por eso, cuando la negativa del general Huerta a hacer los saludos de rigor a la bandera americana motivó la orden de ocupación norteamericana del puerto de Veracruz, en la primavera de 1914, Riaño escribió a sus superiores:

En la Cámara de Representantes pronunció ayer Mr. Mondell un discurso de violenta oposición a Mr. Bryan, en el que expuso, con sobrada razón, la *insensatez* de una política que, fundaba una resolución que podía motivar una guerra (...) en incidente tan nimio y tan trivial como la falta de saludo a la bandera (...) como en este país los discursos no se pronuncian generalmente con fines filantrópicos, hay que buscar el motivo que inspira estas y otras declaraciones análogas que se están haciendo; y no sería extraño que (...) el Presidente (...) haya querido distraer a la opinión pública [de ciertos asuntos internos] (...) encauzándola hacia otros horizontes en los que *la ignorancia de las relaciones internacionales que deben cultivarse entre pueblos civilizados* (...) le prestarán un apoyo que puede conducirle a *la reelección, base fundamental de la política de todo Presidente* que logra ocupar una vez la White House³⁵⁸.

El Embajador no perdía ocasión de citar las críticas que se hacían en los Estados Unidos a la política mexicana. Cuando Theodore Roosevelt publicó un artículo

³⁵⁷ ALTAMIRA, Rafael: *La política de España en América*, Valencia, Edeta, 1921, pp. 15-16.

³⁵⁸ Despacho 134, de Riaño al Ministro de Estado, 16/IV/1914, ya cit. Las cursivas son nuestras.

asegurando que la caída de Huerta, a la que habían contribuido los Estados Unidos, no había traído ningún beneficio para los intereses norteamericanos, Riaño calificó las palabras del expresidente como “de mucho peso” y destinadas a causar “honda polémica”³⁵⁹.

Tampoco se quedó el Ministerio de Estado sin información relativa al tratado que firmó Wilson con Colombia a comienzos de abril de 1914 con la intención de cerrar las heridas causadas a ésta con la escisión de Panamá. Antes de su conclusión, Riaño informaba que era deseo de Colombia que en “el tratado (...) se consigne una declaración en que se exprese taxativamente la repudiación por parte del actual Gobierno de Mr. Wilson de la política de Mr. Roosevelt y de Mr. Taft al efectuar la apropiación de la Zona³⁶⁰”. El Embajador reconocía “la justicia de la pretensión del Gobierno de Bogotá”, y posteriormente se lamentó de la oposición Senatorial a la inclusión en el Tratado de tal disculpa, que atribuyó a la “actitud de estos Presidente y Secretario de Estado en los asuntos de México”³⁶¹. El proceso de ratificación del Tratado Bryan-Chamorro, entre Estados Unidos y Nicaragua, marcó otra ocasión para que el Embajador español criticara la actitud imperialista de Estados Unidos:

Dicho Tratado, que todavía no se ha hecho público, está calcado en el de Cuba, el cual merced a la enmienda Platt, convierte a dicha República en vasalla de esta poderosa nación³⁶².

Riaño tampoco descuidó el tratamiento de las consecuencias de la guerra para el control estadounidense de la América Latina. En abril de 1915, con motivo de los preparativos de una Conferencia Financiera Panamericana, denunciaba la extensión, amparada en el conflicto bélico europeo, del dominio comercial estadounidense en gran parte del Hemisferio Occidental. La coyuntura se tornaba perjudicial para los intereses españoles:

La gran nación americana desde hace meses, no cesa de trabajar para apoderarse de lo que antes era monopolio de naciones europeas —especialmente de Alemania. Uno de los más importantes bancos de New York piensa establecer una sucursal en esta plaza. (...) Todo esto es muy significativo, y a la larga y aunque en menor escala que otras naciones, nuestra importación a estos países se resentirá grandemente³⁶³.

³⁵⁹ Despacho 481, de Riaño al Ministro de Estado, 6/XII/1914, AMAE, H 1484.

³⁶⁰ Despacho 15, de Riaño al Ministro de Estado, 12/I/1914, AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8125.

³⁶¹ Despacho 199, de Riaño al Ministro de Estado, 21/V/1914, AGA, *Ibidem*.

³⁶² Despacho 257, de Riaño al Ministro de Estado, 23/VI/1914, AMAE, H 1484

³⁶³ Despacho 40, de Riaño al Ministro de Estado, 1/IV/1915, AMAE, *Ibidem*.

Las referencias a la política de reformas de las administraciones americanas no alteraban tanto el ánimo de la Embajada de Estados Unidos en España. El conocido programa progresista emprendido por la administración Roosevelt años atrás y renovado por Wilson tras su llegada al poder despertaba en Riaño una velada admiración, como tuvimos ocasión de ver en el capítulo anterior con referencia a las políticas anti-trust. Sin embargo, con la llegada de la guerra la atención de la diplomacia española se focalizó en las medidas puestas en práctica en los países neutrales para enfrentarse al conflicto, y siendo los Estados Unidos el más grandes de ellos, no podía menos que recibir una consideración especial. Así, el Embajador español prestó interés a una posible política de preparación militar para la eventualidad de una entrada en el conflicto. En diciembre de 1914, al comentar el segundo discurso sobre el Estado de la Unión del Presidente, Riaño se extendió especialmente en el análisis de este asunto, y comentaba que Wilson era reacio al rearme, pues lo consideraba contrario a sus principios:

Con objeto de contrarrestar los efectos políticos de una campaña que ha iniciado recientemente el Partido Republicano, varios de cuyos prohombres han pronunciado discursos y se han agitado en favor del aumento del armamento, pretendiendo que el país está a la merced de cualquiera que lo ataque; el Presidente Wilson ha declarado que era contrario a los principios sobre los cuales estaba fundada esta democracia el sostener un gran ejército³⁶⁴.

Al comentar el discurso del año siguiente quedaba patente el cambio del punto de vista presidencial:

Recomienda el Presidente a la preferente atención del Congreso la conveniencia de que se ocupe con preferencia del aumento de las defensas nacionales, y pide para la Marina un aumento hasta llegar en el término de 5 años a 444 buques, 150 submarinos y 11.500 hombres; y para Guerra 150.000 y una fuerza de 400.000 ciudadanos debidamente preparados en tres años³⁶⁵.

También se siguieron muy de cerca las reacciones estadounidenses ante los daños que a sus intereses o sus ciudadanos ocasionaba la guerra submarina alemana. El Ministerio de Estado estuvo informado puntualmente de la crisis ocasionada por el hundimiento del barco de pasajeros británico *Lusitania*, que incitó a Riaño a hacer un análisis profundo del sentir público norteamericano. Comenzó resaltando la división existente entre dos sectores de la opinión, uno que “solo toma en consideración el hecho de que las fuerzas armadas de Alemania han sido empleadas en contra de vidas Americanas, incluyendo las de mujeres y niños que han sido deliberadamente

³⁶⁴ Despacho 589, del Riaño al Ministro de Estado, 9/XII/1915, AMAE, Ibidem.

³⁶⁵ Despacho 545, de Riaño al Ministro de Estado, 8/XII/1915, AMAE, Ibidem.

destruidas debido a las operaciones Alemanas; y otro que se califica de legal, y que representa a los elementos conservadores y de prudencia, que encuentra justificado legalmente el proceder de Alemania". Con todo el diplomático señaló que aunque una gran mayoría del pueblo norteamericano, a pesar de no desear la guerra, estaba a favor de que "el Gobierno adopte una actitud enérgica respecto a Alemania". Aseguraba por otra parte que el Presidente había decidido aprovechar la ocasión para resaltar su ideario y el carácter excepcional del pueblo norteamericano:

...el Presidente en su Filosofía ha discurrido la idea de una paz más honorable que la guerra; de una Nación tan grande de corazón, tan poderosa en su fuerza, que puede permitirse el desviarse de los procedimientos que ordinariamente emplean las demás, reservándose satisfacer a su propio honor, con objeto de prestar un servicio mayor a la humanidad y a la civilización.

Y terminó asegurando que esos mismos ideales podían constituir una de las motivaciones de la actuación alemana:

...hay quien piensa que Alemania celebraría la entrada de los Estados Unidos en la guerra por las ventajas que le reportaría cuando llegara la paz. Los que de esta suerte discurren, estiman que si vencen los Aliados, Alemania quedará eliminada del mapa; pero que si los Estados Unidos son parte en el arreglo de la paz, emplearía este país su influencia para impedir el desmembramiento del Imperio Alemán³⁶⁶.

Igual seguimiento especial merecieron los sucesivos hundimientos del *Arabic* y el *Sussex*, este último con el agravante del fallecimiento del compositor español Enrique Granados³⁶⁷, que viajaba a bordo en compañía de su esposa. Cuando todos estos incidentes fueron dejando paso a la calma, también lo hicieron a la capacidad crítica del Embajador, a quien no parecía gustarle el rumbo que estaba tomando la política estadounidense. Ésta le proporcionaba motivos para recordar con amargor que la guerra de 1898 no estaba olvidada, y para dar nuevos signos de desconfianza respecto a los motivos desinteresados del Presidente. Decía Riaño que la mala gestión por parte del Secretario de Estado, Robert Lansing, de la crisis con Alemania, estaba provocando una disparidad de criterios entre el Congreso y el Ejecutivo, abogando el primero por una política de prudencia y el segundo por la toma de una postura firme frente a las agresiones alemanas. El enfrentamiento se veía impulsado por "intereses individuales políticos y de partido, los cuales este año, con motivo de la elección presidencial, han suscitado pasiones en grado inusitado"; y el comportamiento de Wilson demostraba su gran astucia, al apoyar su actuación en "ideales altruísticos (...) de la sinceridad de los cuales mi larga residencia en este país y observancia de sus costum-

³⁶⁶ Las citas textuales corresponden a los despachos 241 y 243, de Riaño al Ministro de Estado, de 9 y 11/V/1915 respectivamente. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8135

³⁶⁷ Informes en AGA, *Ibidem*.

bres políticas me hacen desconfiar”. El Embajador temía que “la emocionalidad de este pueblo y su falta absoluta de conciencia política” le dejaran “a la merced del que tenga la habilidad necesaria para explotar la situación de ánimo artificialmente creada” por el debate, y terminara declarándose la guerra a Alemania, a pesar de que “igual que el pueblo americano jamás deseó la guerra con España, tampoco la desea hoy contra Alemania”³⁶⁸.

La polémica en torno a la guerra, como el propio Embajador temía, terminó centrando la campaña de las elecciones presidenciales de 1916, que por primera vez en la historia de los Estados Unidos giró principalmente en torno a temas de política exterior. Ambos partidos reclamaron el voto amparándose en posturas neutralistas y con la excusa de que una victoria del contrario deslizaría indefectiblemente al país por un tobogán bélico. Riaño erró en sus pronósticos al predecir una victoria del candidato republicano Hughes, quien parecía contar a sus ojos “con una fuerza formidable en el Cuerpo Electoral, que hará en extremo difícil la reelección de Mr. Wilson”³⁶⁹. No sabemos si la reelección final del Presidente, por algo menos de 600.000 votos³⁷⁰, fue del gusto del representante español. Sus despachos y telegramas siguieron centrados en asuntos de política internacional y glosaron fielmente todas las estaciones del camino norteamericano hacia la guerra³⁷¹. La ruptura de las hostilidades con Alemania volvió a desatar el caudal crítico del Embajador, quien no paró de insistir durante meses en que los Estados Unidos no estaban preparados, en ningún aspecto, para participar en la guerra, y que su intervención podía tener consecuencias imprevisibles para el país. En un extenso despacho del 2 de junio de 1917 señalaba las dificultades inherentes a la conscripción militar para el servicio en el frente:

La imposición del servicio militar obligatorio en este país, tan poco preparado a acoger una modificación tan radical en su vida, está ya empezando a ocasionar preocupaciones en el Gobierno, pues (...) continúan exteriorizándose manifestaciones de oposición a la conscripción militar. (...) Los Socialistas han emprendido una violenta campaña contra la guerra.

La opinión del país parecía deslizarse peligrosamente hacia una oposición a la guerra:

Todos estos incidentes, y muchos de ellos notorios por haber sido publicados por la prensa, y otros que por diversos conductos llegan a mi conocimiento, revelan el estado

³⁶⁸ Despacho 78, 25/II/1916, de Riaño al Ministro de Estado, AMAE, H 1485.

³⁶⁹ Despacho 268, 20/VI/1916, AMAE, Ibidem.

³⁷⁰ Wilson obtuvo 9.129.606 votos, por 8.538.221 de Hughes. JONES, M.A.: *Historia...op.cit.*, p. 637.

³⁷¹ Así puede atestiguar en AMAE, H 1485.

de ánimo de una parte importante de la opinión pública (...) hay muchísima oposición a la intervención de este país en el conflicto europeo³⁷².

Varios hechos parecían confirmar este punto. La emisión de un empréstito gubernamental para financiar la guerra había hecho que "...todo el que ha seguido con atención la campaña oficial emprendida para animar al público a suscribirse, [haya...] podido convencerse de que, a pesar de las excelentes condiciones financieras de la operación, la opinión pública no ha acogido el empréstito con simpatía"³⁷³. Tales hechos le llevaban a plantear oscuras predicciones:

La gente de aquí no se ha hecho todavía cargo de lo que significa la guerra ni de las consecuencias personales que para cada cual implica (...) cuando empiecen a tocarse de cerca los terribles resultados de la guerra y se publiquen listas de muertos y heridos y continúen a marchar a Europa los ejércitos (...) no me extrañará que la oposición naciente, pero ya muy determinada a la guerra, adquiera proporciones cuyas consecuencias será difícil exagerar...³⁷⁴

La marcha de los acontecimientos parecía anclar más y más a Riaño en su convencimiento del error cometido por los Estados Unidos con motivo de su entrada en la guerra. Para comienzos de 1918 nada le parecía más obvio que el fiasco del gobierno norteamericano a la hora de poner en marcha la maquinaria de guerra:

El año 1917 ha terminado sin haber realizado el programa que este Gobierno se había impuesto para efectuar su participación en la guerra al lado de sus Aliados, y es la creencia general que el país no estará preparado, de la manera que se había propuesto, hasta principios de 1919.

También escribía Riaño acerca del "fracaso absoluto en el problema de transportes interiores"³⁷⁵, y no perdía ocasión de reflejar las críticas concernientes a la mala situación del ejército estadounidenses "y otros asuntos relacionados con la preparación para la guerra"³⁷⁶. Todo lo cual, "a pesar de la bocina impuesta a la Prensa por las Autoridades y de su excesivo temor a los rigores de la censura" —que constituía una buena excusa para que el Embajador refrendara unas opiniones que los periódicos no parecían traslucir-, no impedía el sentimiento de "una gran animosidad en el ambiente", ni que "la gente de reflexión" estuviese "verdaderamente asustada con lo que está

³⁷² Despacho 219, de Riaño al Ministro de Estado, 2/VI/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8144.

³⁷³ Despacho 239, de Riaño al Ministro de Estado, 16/VI/1917, AGA, Ibidem.

³⁷⁴ Despacho 219, 2/VI/1917, ya cit.

³⁷⁵ Despacho 6, de Riaño al Ministro de Estado, 1/I/1918, AMAE, H 1486.

³⁷⁶ Despacho 26, de Riaño a Estado, 22/I/1918. Las críticas también aparecen en el despacho 37, de 28/I. Ambos en AMAE, Ibidem.

pasando”³⁷⁷. No sabemos cómo se sintió el Embajador según se hacía más cercana la victoria de los aliados, pero sí es cierto que dio muestras de sorprenderse ante algunas de las cualidades del pueblo norteamericano, cuyo reflejo parecían entrar en contradicción con las noticias que venía haciendo llegar a Madrid. Así, a la par que informaba acerca de la creciente ola de opinión contraria a la participación en la guerra, decía que ésta había venido acompañada con muestras “de un patriotismo loable”. De la misma forma, al tiempo que daba señas de su escasa confianza en la capacidad del país para soportar el esfuerzo bélico, apuntaba que le causaba “verdadera sorpresa la inagotable paciencia con que el pueblo” americano estaba soportando las penurias causadas por la falta de organización en cuanto a los preparativos de la participación³⁷⁸.

Pero el optimismo nunca fue la nota dominante de los despachos enviados al Palacio de Santa Cruz. Tras la finalización de la guerra, y después de la negociación de los Acuerdos de Paz de Versalles, la atención de la Embajada de España en Washington se fijó en dos aspectos primordiales: el proceso de ratificación de los Acuerdos de Paz en el Congreso estadounidense, y la creciente inestabilidad laboral que se dejaba sentir en los Estados Unidos. Riaño siguió con atención, por orden especial de sus superiores³⁷⁹, todos los pormenores del complicado proceso que condujo al rechazo senatorial del Acuerdo de Paz de Versalles, y más concretamente, del proyecto de Sociedad de Naciones. Desde la breve parada que efectuó Wilson en Washington, entre sus dos estancias en la capital francesa, el Embajador español se mostró bastante pesimista respecto a las posibilidades del tratado, asegurando que a pesar de la fe que existía en el futuro del proyecto entre los miembros del Ejecutivo norteamericano, costaría “gran trabajo obtener su ratificación”, debido a las diferencias personales que existían entre el Presidente y varios miembros del Congreso, a la irritación de gran parte del Senado por no habersele consultado acerca del Proyecto de Sociedad de Naciones, y por la proximidad de las siguientes elecciones presidenciales, que podrían hacer a muchos legisladores tomar posiciones contrarias al tratado³⁸⁰. Más tarde haría responsable de esta situación a la testarudez y el poco espíritu de diálogo del Presidente Wilson, que “ha ido dejando tras de sí un semillero de discordia y un sentimiento de hostilidad, no solamente político, sino personal, que nadie recuerda haber existido

³⁷⁷ Despacho 6, 1/II/1918, ya cit.

³⁷⁸ Ibidem.

³⁷⁹ Romanones instruyó a Riaño para que le transmitiese las impresiones que recogiese en Washington, relativas a las probabilidades de éxito del proyecto de Sociedad de Naciones. Telegrama 74, del Presidente del Consejo a Riaño, 25/II/1919, AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8183.

³⁸⁰ Telegrama 139, de Riaño al Ministro de Estado, 25/II/1919, AGA, Ibidem.

entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo”. Riaño pareció encontrarse en un callejón sin salida a la hora de tener que explicar la firmeza de Wilson, para la que no pudo encontrar ninguna motivación de tipo político, y que le obligó finalmente a contradecirse dando por sincero el apego de aquel a sus proclamados ideales:

Mr. Wilson es un *hombre de valor moral sin precedente*. Aunque no lo ha declarado oficialmente, parece seguro que no se presentará candidato a Presidente por un tercer término (...) y si esto fuere así, desligado de todo compromiso político para el porvenir, no dudo que realizaría el supremo esfuerzo que en su *preclara inteligencia* le sugeriría para llevar a cabo el triunfo de sus ideales³⁸¹.

Esta vez las predicciones no resultaron del todo erróneas. Aunque Wilson, contra todo pronóstico, y sin posibilidad de éxito alguna, decidió presentar su candidatura a la siguiente convención demócrata, el texto presentado acertó en su convencimiento de que el Presidente realizaría en caso necesario un enorme esfuerzo para sacar adelante sus planes. Denuedo que, como todos saben, no daría ningún fruto y dejaría la salud del mandatario irremisiblemente mermada.

A esas alturas había otros problemas que distraían la mente del diplomático español. Como en Europa, la concreción de la paz vino acompañada en los Estados Unidos por un período de crisis económica, sazónada con movilizaciones laborales y sindicales, creadoras de un clima de inestabilidad social cuyo símbolo más sobresaliente fue el caso de los anarquistas Sacco y Vancetti³⁸². En estos momentos finales del período que consideramos, los pronósticos de la diplomacia española respecto de los Estados Unidos estaban impregnados de la misma atmósfera tenebrosa que cubría las predicciones sobre España del Subagregado Naval Dorsey. A mediados de 1919 Riaño comenzaba un despacho sobre la nueva política reivindicativa de la *American Federation of Labor* con las siguientes frases:

Restablecida la paz mundial, ya asoma en todos los países de éste y del viejo continente, la guerra, que promete ser cruenta, entre el trabajo y el capital.

Se había acabado el pacto tácito entre el principal sindicato del país y el Gobierno, que había permitido a este último “usar, y tal vez abusar, de las facultades dictatoriales concedidas al Ejecutivo, sin que su actuación fuese estorbada por movimiento huelguista alguno”³⁸³. Pero ahora éstos reaparecieron con una intensidad inusitada, y a la aparición de cada nueva huelga era saludada con párrafos de sentido cada vez

³⁸¹ Despacho 126, de Riaño al Ministro de Estado, 5/III/1919, AGA, *Ibidem*. Las cursivas son nuestras.

³⁸² Una buena descripción, si bien un tanto apasionada, del ambiente de huelgas y movilización sindical, aparecen en ZINN, H.: *A People's History...op.cit.*, pp. 373 y ss.

³⁸³ Despacho 309, de Riaño al Ministro de Estado, 25/VI/1919, AMAE, H 1486.

más apocalíptico. Cuando al paro del sector siderúrgico se unió otro de los trabajadores del carbón, el papel oficial de la Embajada de España en Washington se llenó con palabras como éstas:

De la verdadera “Caja de Pandora” que la guerra ha destapado, surge ahora grave y amenazador otro conflicto, que viene a aumentar el crecido número de ellos que trastornan la vida económica de este país³⁸⁴.

El diplomático español estaba seguramente asustado de lo que veía a su alrededor. Las noticias que le llegaban de España, en un contexto ensombrecido por el fantasma de la Revolución de Octubre y conatos revolucionarios como los del espartaquismo en la Alemania del Armisticio, le hacían interpretar la inestabilidad laboral y social bajo la clave del “peligro bolchevique”, una amenaza que también influía en los informes americanos respecto de España, donde ya vimos que el rastreo de las actividades comunistas estaba a la orden del día.

Es difícil hacer una interpretación clara de los informes de la Embajada de España en los Estados Unidos a lo largo de la Primera Guerra Mundial. En primer lugar, éstos provenían casi exclusivamente de una única fuente, Juan Riaño. Resulta imposible precisar en qué grado los temas que trataba en sus despachos estaban seleccionados teniendo en cuenta la realidad española, con la que este personaje llevaba varios años sin tener contacto directo, o por el contrario seguía criterios definidos por su propia opinión personal del quehacer político estadounidense, a cuyo devenir venía asistiendo ininterrumpidamente desde que fuera nombrado Ministro de España en los Estados Unidos el año 1910. Los Estados Unidos fueron, hasta 1917 y desde la entrada de Italia en la guerra en mayo de 1915, la única gran potencia en quedar fuera del conflicto. Desde abril de 1917 ocuparon un papel preponderante en el bando aliado. Es natural que los sucesivos poseedores de la cartera de Estado en el gabinete español se encontraran de acuerdo con que su hombre en Washington se dedicara a describir la manera en que los norteamericanos lidiaban con la guerra en su papel de neutrales —a través de crisis como la del *Lusitania*—, y posteriormente se las arreglaban para cumplir los compromisos que habían adquirido al asociarse a la Entente. Más tarde, las esperanzas que España albergaba con respecto a la Sociedad de Naciones instaron al Presidente del Consejo de Ministros de España a pedir que se le mantuviera al día del debate más importante del momento en la vida política estadounidense: el de la ratificación del *Covenant*. Tampoco cayeron en saco roto las noticias relativas a las huelgas y la conflictividad laboral en los Estados Unidos, que al menos sirvieron al

³⁸⁴ Despacho 620, de Riaño al Ministro de Estado, 16/X/1919, AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8181.

gobierno español para conocer que no era el único que se enfrentaba por entonces con serios problemas internos.

Por tanto, Riaño, voluntaria o inconscientemente, escogió para sus despachos asuntos que serían de algún interés dentro de los círculos oficiales de la capital española. Pero en ellos vertió sus propias opiniones y prejuicios personales, una mezcla de las visiones ambiguas que sobre Norteamérica albergaban los españoles de su clase, y de las opiniones que se había ido forjando, a lo largo de sus muchos años de servicio, respecto de la política y la sociedad americanas. Que en él todavía no estaban cerradas las heridas del noventa y ocho sale a la luz con sólo leer sobre la “honda amargura” que le causó tener que asistir a las exequias del Almirante Dewey, que había comandado la flota norteamericana que arrebató Manila al control español³⁸⁵. En el mismo sentido apuntan algunas de las consideraciones que efectuó sobre la política estadounidense en América Latina. Asimismo, hemos visto que creía a los estadounidenses incapaces de alcanzar un grado de conciencia política similar al de los europeos, y los presentaba continuamente como un pueblo carente de valores, a merced de unos políticos guiados únicamente por el deseo de conservar su puesto, y de los que estaban ausentes los criterios morales. Luego, ese pueblo que tan fácilmente se dejaba arrastrar a las guerras era el mismo cuyo carácter acomodaticio le hacía estar poco preparado para afrontar los sacrificios de un conflicto bélico de elevada magnitud. Pero el mismo Riaño que escribía estas palabras era el que no podía dejar de admirarse por el elevado patriotismo de los estadounidenses y su extrema paciencia ante las dificultades de la contienda.

Por otra parte, algunas de las percepciones de Riaño parecían dictadas por un disgusto genérico de las ideas de Wilson y por una toma de postura similar a la de los pacifistas como William J. Bryan, que deseaban que los Estados Unidos se mantuvieran al margen de la guerra. Durante mucho tiempo presentó el ideario wilsoniano como una máscara que escondía intereses más mundanos, como vimos que hacía con motivo de la intervención norteamericana en Veracruz o ante la gestión de la crisis con Alemania de 1915. No desaprovechaba tampoco la oportunidad de referir las críticas de Roosevelt y los republicanos a las políticas del Presidente, y tras la entrada de los Estados Unidos en la guerra se esforzó todo lo que pudo por sostener la impresión de que no estaban preparados para soportar la carga y de que pasaría bastante tiempo antes de que su participación tuviera algún efecto en el desarrollo de la contienda. En esto discurría el Embajador como los estrategas de Berlín, que pensaban derrotar a los aliados antes de que la presencia de los Estados Unidos se dejase sentir en los teatros de operaciones. Al igual que ellos, Riaño se equivocó. Sólo al final del período,

³⁸⁵ Despacho 29, de Riaño al Ministro de Estado, 20/II/1917, AMAE, H 1486.

cuando se avecinaban otros tiempos, el diplomático pareció dejar algo de lado sus prejuicios, y al centrar su atención en los problemas laborales, así como en las soluciones que buscaba darles la administración norteamericana, terminó por solidarizarse algo con ésta y reconocer cierto valor a la ideología del Presidente.

En descargo del Embajador podría decirse que, independientemente de los criterios que adoptó como consecuencia de su posición geográfica, la mayor parte de sus prejuicios eran compartidos por una gran parte de la clase política de su tiempo. Los representantes diplomáticos de España deploraban, por regla general, la política expansionista de los Estados Unidos en Latinoamérica, así como la visión de aquéllos como un pueblo de comerciantes guiados únicamente por el interés. Un diplomático español destinado en Lima escribía en abril de 1917 que era su propia avaricia la que había conducido a los norteamericanos a la guerra, usando unas palabras que muy bien podría haber pronunciado el Senador Nye unos años después:

En cuanto a los Estados Unidos es cierto que Monroe vio los peligros de una guerra intercontinental, pero no pudo prever que el mercantilismo, rompiendo sus bordes prudentiales, llegase a provocar una situación que revistiese caracteres imperativos y de tal extensión, como a la que ha dado origen el comercio de armas y la consiguiente obligación en que se han visto los poderes Norte Americanos de sostener elementos directivos e influyentes de su país y de su política, que directa o indirectamente se han creído justificados en continuar el comercio de armas, municiones y contrabando de guerra³⁸⁶.

Curiosamente, y al contrario de lo que pasó en la prensa española, donde la actuación de los Estados Unidos pasó a mirarse a través de la lente de las simpatías hacia alguno de los bandos contendientes, los despachos de Riaño, y las referencias ocasionales a los Estados Unidos que hemos encontrado en los escritos de otros representantes diplomáticos, como el citado Galarza, continuaron utilizando las viejas imágenes como filtro para sus análisis.

4.5. Consideraciones finales

Creemos haber presentado en este capítulo las claves para la comprensión de las relaciones entre España y los Estados Unidos en un período tan convulso como el de la Primera Guerra Mundial. Años que configuraron un reto para los dos países. Los Estados Unidos hicieron su primera aparición de importancia en el teatro de operaciones de la política mundial, armados de unos postulados desconocidos por la práctica

³⁸⁶ Despacho del Ministro Español en Perú, Conde de Galarza, al Ministro de Estado, 12/IV/1917, AMAE, Política Exterior, Estados Unidos, H 2443.

diplomática tradicional y personalizados en la figura de su Presidente. Los ideales wilsonianos trataron de llenar las necesidades autojustificativas que aquejaban y continúan aquejando a la política exterior norteamericana. Pero hay un agrio debate respecto a su utilidad para explicar adecuadamente la actuación estadounidense durante esos años. Por su parte, España se pasó los meses del conflicto debatiéndose entre su anhelo por ejercer un papel mayor al que le correspondía en virtud de su carácter de potencia media, su lucha contra los problemas interiores, y la necesidad de poner en práctica una política exterior que verdaderamente llenara las necesidades del país.

En este contexto dos naciones que no acababan de comprenderse mutuamente, cuyas visiones mutuas seguían cargadas de prejuicios más o menos mitigados por signos de buena voluntad, y que habían emprendido el camino hacia una redefinición de sus relaciones, se vieron obligadas a interactuar a niveles mucho más intensos que el del *plano de las imágenes* propio del período anterior. Es la misión de los siguientes capítulos analizar la manera en que los gobiernos de los dos países reaccionaron ante este cambio, que tuvo lugar en varias etapas. La primera de ellas será analizada en el capítulo que sigue, centrado cronológicamente en el período de la neutralidad norteamericana.

5. OPORTUNIDADES DE NEGOCIO CONTRA NECESIDADES APREMIANTES. EL PERÍODO DE NEUTRALIDAD NORTEAMERICANA (1914-FEBRERO DE 1917)

5.1. El inicio de la guerra y la entrevista entre Alfonso XIII y Joseph Willard

La tarde del 1 de agosto de 1914, el Embajador de Alemania en la Corte de Rusia, Conde Pourtalès, se dirigió a la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores en San Petersburgo, para hacer saber la decisión del gobierno del Káiser de declarar la guerra al Imperio de los zares, una vez expirado el ultimátum que Berlín había lanzado para que se detuviera la movilización general del ejército ruso. Como si de un juego de dominó se tratara, el hecho desencadenó una declaración similar de guerra contra Francia, que fue pareja a la invasión germana de Bélgica. Este último evento terminó a su vez de decidir al gobierno británico a entrar en la contienda, el día 4 de agosto.

Desde San Sebastián, donde la Corte española se trasladaba en los meses de verano, el Rey Alfonso XIII se mantenía informado hora a hora del devenir de los acontecimientos, a través de su fiel Secretario Particular, Emilio María de Torres. Un desfile de representantes diplomáticos de las grandes potencias se iba improvisando frente al

despacho de este último para informar de las respectivas decisiones de sus gobiernos respecto de la recién inaugurada guerra³⁸⁷. En algún punto de estas tumultuosas jornadas el Soberano decidió que había llegado una hora decisiva para España; dado que ésta no podía participar en la contienda, debía mostrar su valía ejerciendo un papel de mediador entre las grandes potencias en conflictos. Alfonso XIII deseaba imprimir su huella personal en esa tarea. La guerra, el papel en la misma de España y las aspiraciones del país se convirtieron en objeto preferencial de las conversaciones del Rey con los embajadores y ministros de las potencias extranjeras. El encuentro con el Embajador de los Estados Unidos hubo de retrasarse varios días, por encontrarse Willard ausente. A su regreso, el 22 de agosto, los frentes bélicos se encontraban en plena efervescencia. Las tropas alemanas, tras arrasar Bélgica, se acercaban a París, en tanto que el ejército ruso parecía no tener freno en su avance por tierras del Imperio Austro-Húngaro. El representante diplomático norteamericano se entrevistó primeramente con el Ministro de Estado del Gobierno Dato, el Marqués de Lema, el mismo día 22³⁸⁸, y éste le adelantó brevemente las líneas por las que iba a transcurrir la conversación de Willard con Alfonso XIII, celebrada el 29 de agosto³⁸⁹. Quizá sin ser consciente de ello, el monarca le trazó al diplomático un esquema bastante detallado de la nueva etapa que se iba a abrir en las relaciones hispano-norteamericanas. La charla, que duró una hora y cuarto, se centró en tres planos: estratégico, comercial y de mediación entre beligerantes.

El rey se encontraba preocupado por el desarrollo de las hostilidades y parecía temer lo que su desenlace conllevaría para España. Estaba convencido de que los alemanes derrotarían a los franceses, y recelaba de las consecuencias. Pintó a Willard un oscuro panorama al plantear la posibilidad de que unos teutones victoriosos podrían terminar conquistando las posesiones insulares de España y el norte de África, y albergar imprecisas ambiciones respecto al Hemisferio Occidental. Tras apelar a la fibra sensible de los norteamericanos con esta mención del continente americano, solicitó al Embajador que instara a su gobierno a movilizar la flota norteamericana del Atlántico norte “para proteger y hacer respetar la neutralidad”. Desde el punto de vista comercial, Alfonso XIII pretendía aprovechar la guerra para aumentar los lazos comerciales entre España y los Estados Unidos. El conflicto, en palabras de aquél, conformaba una oportunidad única para que los norteamericanos reemplazasen en el mercado español a los alemanes, cuya “exitosa invasión comercial” se trastocaría con

³⁸⁷ Vid. carta de Torres al rey, 8/VIII/1914. AGP, Carpeta 15.600, Exp. 16.

³⁸⁸ Telegrama de Willard al Secretario de Estado, 23/VIII/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1914.

³⁸⁹ Despacho confidencial de Willard para el Presidente y el Secretario de Estado, 29/VIII/1914. LOC, Willard Family Papers, Part I, Box 113, Folder 2.

motivo de la guerra y cuyas prácticas comerciales nunca fueron del gusto de los españoles. Era el momento propicio, según el rey, para que los Estados Unidos enviaran a España representantes de sectores financieros y mercantiles que estudiaran la mejor manera de llevar a cabo todos estos proyectos. Por último, el soberano dio cuenta a Willard de sus ansias de cooperar con los Estados Unidos, en tanto que países hermanados por la neutralidad, en la búsqueda de una solución mediadora que trajese la paz en el todavía joven conflicto, aunque arguyó que nunca apoyaría una paz concluida sobre la base de la derrota alemana de Francia.

Ni el embajador ni su regio interlocutor podían imaginar que la floreciente ofensiva alemana en el oeste, al igual que el avance ruso en el este, quedarían detenidos poco después; la primera gracias a la rápida reorganización del ejército francés y la segunda por la decisión rusa de retirar parte de sus efectivos del territorio austro-húngaro para destinarlos a un ataque directo sobre terreno alemán, que aliviase un poco la presión germana sobre Francia. Los frentes se estabilizarían y el conflicto se convertiría irremisiblemente en una guerra de posiciones que sometería a duras pruebas de resistencia tanto a los países participantes, como a aquéllos que, por las más diversas motivaciones, habían optado por mantenerse al margen. Con ello, los acercamientos hacia los Estados Unidos propugnados por el Rey español terminaron por convertirse en contactos bilaterales continuados, desarrollados en las tres áreas ya citadas.

Dedicaremos sendos apartados a cada uno de los tres planos de contacto. El primero de ellos se dirigirá a dilucidar las diversas estrategias que los Estados Unidos y España diseñaron para resistir las presiones a que les sometían tanto los aliados como los beligerantes, y las oportunidades que tales amenazas arrojaron para la apertura de nuevos canales de negociación entre Washington y Madrid. El segundo apartado, y quizá también el más relevante, se centrará en la intensificación de los contactos económico-comerciales, motivada por la ya mencionada necesidad española de buscar nuevos mercados en los que proveerse de aquellas manufacturas y materias primas que venía importando hasta entonces de los Estados beligerantes; y también por cierto deseo, por parte tanto de las autoridades gubernamentales como de ciertos sectores financieros y comerciales norteamericanos, de aprovechar la oportunidad que se les ofrecía para aumentar su presencia en España. La última parte del capítulo considerará las diferentes iniciativas bilaterales emprendidas dentro de lo que denominamos *plano del prestigio*. Se tendrán en cuenta las diferentes actividades humanitarias, así como los ensayos de mediación para lograr una paz negociada puestos en marcha por ambos gobiernos, y los medios que arbitraron para establecer una colaboración mutua al respecto. Todo ello lo tendremos en cuenta para el período comprendido entre los meses previos al estallido de la guerra y la ruptura estadounidense de

relaciones diplomáticas con Alemania, en febrero de 1917. Momento éste en que la beligerancia de los Estados Unidos determinó un nuevo giro de las relaciones bilaterales que será tratado en el capítulo siguiente.

5.2. España y los Estados Unidos ante las presiones de los beligerantes (1914-1917). Firmeza frente a debilidad

La Primera Guerra Mundial fue todo un desafío para las potencias neutrales. Se trataba de un tipo de conflicto que difería sensiblemente de cualesquiera otros que le hubieran precedido, y los países participantes se apercibieron muy pronto de la inadecuación de las normas de derecho internacional que se habían venido estableciendo a lo largo del siglo XIX y la primera década del XX, tratando de regular el comportamiento tanto de los Estados beligerantes como de los neutrales durante un enfrentamiento internacional. Particularmente relevantes para el caso que tratamos iban a resultar las medidas concernientes a la navegación comercial y al tratamiento de los buques en tiempos de guerra.

El problema relativo a los derechos de los neutrales a comerciar con las potencias intervinientes en un conflicto bélico tenía una larga historia, que puede remontarse a la época moderna³⁹⁰. Precisamente habían sido los Estados Unidos uno de los países tradicionalmente más comprometidos con la defensa del libre comercio de los neutrales, desde que durante las guerras napoleónicas se habían opuesto a la pretensión de Gran Bretaña de retener cualquier barco no beligerante que llevara algún cargamento a los puertos de sus enemigos³⁹¹. Posteriormente, a partir de la segunda mitad del S. XIX, los progresos en el campo del armamento naval y los deseos expresados por ciertos grupos, entre los que destacaba la Cruz Roja, que deseaban “humanizar las consecuencias de los enfrentamientos bélicos”, propiciaron acuerdos internacionales que tenían por objeto limitar la libertad de acción de los beligerantes con ocasión de una guerra marítima.

La primera de las Conferencias de la Haya, celebrada en 1899, dio como resultado una declaración –la número III-, que calificaba de inviolables todos los barcos convertidos en hospitales de campaña o aquéllos fletados tanto por Estados como por entidades públicas con el sólo propósito de asistir a los heridos por el conflicto³⁹². Esta

³⁹⁰ Vid. TORRE DEL RÍO, Rosario: “Los fundamentos doctrinales de la neutralidad”, en *Inglatera y España en 1898*, Madrid, EUDEMA, 1988, pp. 99-108.

³⁹¹ Vid. BEMIS, Samuel Flagg: *A Diplomatic History of the United States*, New York, Henry Holt and Company, 1942, pp. 138-158.

³⁹² Vid. “Convention for the adaptation to maritime warfare of the principles of the Geneva Convention of August 22, 1864”, July 29, 1899. Publicada por el Proyecto Avalon, Yale Law School, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon>.

declaración, ratificada por veinticinco países, entre los que se encontraban España y los Estados Unidos, fue pronto considerada insuficiente, al no reconocer ningún tipo de restricción a la inspección y detención de los barcos neutrales destinados al comercio con los beligerantes. Hubo que esperar hasta la Conferencia de Londres de 1908-09 para que se avanzara en este sentido. La Declaración final de esta reunión, firmada el 26 de febrero de 1909, establecía las condiciones bajo las que un país beligerante podía establecer un bloqueo sobre los Estados enemigos –que en ningún caso podía afectar a aguas internacionales-, y establecía listas de los artículos considerados como contrabando de guerra³⁹³. El tratamiento que los neutrales debían conceder a los buques beligerantes, tanto mercantes como de guerra, que se acercasen a sus puertos, fue precisado en el XIII Convenio de la Segunda Conferencia de la Haya en 1907. Este documento establecía la prohibición de llevar a cabo actividades bélicas en las aguas territoriales de los Estados neutrales, y limitaba el tiempo de permanencia en puerto neutral de los barcos de guerra beligerantes a un día, durante el cual no se les podía prestar ningún auxilio que favoreciera su actividad bélica³⁹⁴.

Cuando estalló la Primera Guerra Mundial los Estados neutrales se apresuraron a declarar su lealtad a todas estas normas de derecho internacional. En el Real Decreto en el que oficializaba su postura ante la contienda, el gobierno español se comprometía a ajustar su conducta “a los preceptos contenidos en el décimo tercero Convenio de La Haya de diez y ocho de Octubre de 1917, relativo a los derechos y deberes de las Potencias neutrales en caso de guerra marítima”³⁹⁵. La proclamación de neutralidad firmada por Woodrow Wilson también asentaba la disposición norteamericana a adaptarse a las “leyes y tratados de los Estados Unidos”, y aunque no hacía mención concreta al mismo, reproducía casi literalmente el articulado del acuerdo citado por el decreto español³⁹⁶.

Sin embargo, muy pronto la postura de los neutrales iba a verse desafiada por la fuerza de los acontecimientos, que pondrían a prueba su determinación y sus verdaderas posibilidades. La prolongación y la magnitud del conflicto, así como la aparición de nuevos tipos de armas, entre las que ocupaban un lugar destacado los subma-

³⁹³ “Declaration concerning the Laws of Naval War”. University of Minnesota, Human Rights Library, <http://www.umn.edu/humarts/instree>.

³⁹⁴ “XIII. Convention concerning the rights and duties of neutral powers in naval war”. Avalon Project, ya cit.

³⁹⁵ Anexo a la R.O. Circular 543, del Subsecretario del Ministerio de Estado a los representantes diplomáticos de España en el extranjero, 24/11/1914. AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño (ed.) *La neutralidad de España durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918). I.- Bélgica*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, pp. 11-12.

³⁹⁶ “Proclamation of August 4, 1914, with regard to the war between Austria-Hungary and Serbia”, 1271, FRUS, 1914, Supplement, pp. 547-551.

rinos, hicieron que los beligerantes, acuciados por la necesidad de acelerar en todo lo posible la victoria sobre el enemigo, se sintieran en la necesidad de poner en marcha medidas que contravenían claramente el derecho internacional vigente. Dos fueron principalmente los asuntos que, concernientes a los derechos de los neutrales, enfrentarían a España y los Estados Unidos con los beligerantes, y les instarían a ponerse en mutuo contacto: las declaración aliada del bloqueo contra sus enemigos, unida a las presiones ejercidas para evitar el uso de los puertos neutrales por parte de los submarinos de las Potencias Centrales; y las consecuencias de la guerra submarina indiscriminada iniciada por Alemania a comienzos de 1915.

5.2.1. España y los Estados Unidos ante las presiones aliadas. La duda española frente a la firmeza norteamericana

Las actitudes desarrolladas por España y los Estados Unidos frente a los problemas recién descritos denotan las enormes diferencias que los separaban, tanto en lo referente a las fuerzas y recursos de poder, como en su relación más directa con el conflicto. Los Estados Unidos, alejados territorialmente del escenario bélico, ajenos a los problemas que se dirimían en él, y con enormes recursos propios que garantizaban su propia independencia económica y podían ser puestos a disposición de los beligerantes, se encontraban en una posición de privilegio para tomar una postura firme ante cualquier desafío proveniente de los países en guerra. Por otra parte, los norteamericanos estaban en principio dispuestos a defender los derechos de libre navegación de sus comerciantes, en tanto que ello no supusiera una amenaza para la seguridad y la neutralidad de su nación. España, por el contrario, se encontraba geográficamente determinada a una relación estrecha con el conflicto. Pegada a Francia y Gran Bretaña, y dependiente de ellos tanto para su seguridad como para su propio abastecimiento en tanto que no encontrara otras fuentes de suministro, no estaba en posición de contrariar sus deseos.

Cuando los países beligerantes comenzaron a publicar sus listas de productos considerados como contrabando de guerra, el gobierno de Estados Unidos trató fallidamente de obtener la adhesión pública de todos ellos a los términos de la Declaración de Londres de 1909. Así, protestó vivamente cuando los ingleses rechazaron la proposición, incluyeron cada vez más artículos entre los sujetos a prohibición, y declararon finalmente, el 4 de noviembre de 1914, un bloqueo sobre toda la zona del Mar del Norte, que tenía por objeto evitar cualquier tipo de abastecimiento formal de las Potencias Centrales, y que contravenía claramente los términos fijados por la citada declaración³⁹⁷. España, consciente de las escasas posibilidades con que contaba de

³⁹⁷ Vid documentos en FRUS, 1914, Suppl., pp. 215 y ss. DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Política Exterior de los Estados Unidos, 1913-1945. De Wilson a Roosevelt*, México, Fondo de Cultura

hacer imponer sus criterios ante los beligerantes, parecía decidida a aguardar pausadamente el desarrollo de los acontecimientos. Evidentemente, el bloqueo británico afectaba claramente a su comercio, tanto de importación como de exportación, con Alemania, y en mucha menor medida alteraba los intercambios con el resto de neutrales europeos que tenían salida al Mar del Norte. Sin embargo, el obstáculo no interrumpía las transacciones mercantiles con sus dos socios europeos principales, Francia e Inglaterra, ni con el país neutral del que tenía pensado importar todo aquello que no podía obtener en Europa: los Estados Unidos. Lo cierto es que el gobierno español no dio al hecho la importancia suficiente como para arriesgarse a incurrir en el enojo de sus vecinos franceses y británicos, buscando acuerdos con los países neutrales tendientes a efectuar una protesta lo suficientemente fuerte contra las acciones de aquéllos.

Sólo de manera indirecta y en relación con un tema secundario, como era la política humanitaria de la que el gobierno español pretendía ser abanderado y que estuvo acaudillada por Alfonso XIII, buscó España la asistencia norteamericana en relación con las restricciones impuestas al contrabando de guerra. A finales de septiembre de 1914 el monarca hizo confidente a Willard de su preocupación por las malas condiciones en que se encontraban los soldados heridos en los frentes de batalla, a causa de la escasez de provisiones médicas, y solicitó la colaboración estadounidense para “efectuar una petición conjunta tendente al acuerdo entre los países relativos a provisiones para hospitales, y que tales provisiones, en su tránsito por alta mar, no sean consideradas (...) contrabando”³⁹⁸. Dado que el asunto de los suministros médicos caía dentro del marco legal regulado por la Declaración de Londres³⁹⁹, que el gobierno norteamericano estaba intentando entonces que todos los beligerantes aceptaran, debió creerse en Washington que la aceptación de la propuesta española supondría un paso más en la línea seguida por el Departamento de Estado. Por ello, el Subsecretario de Estado autorizó a los representantes americanos en Gran Bretaña, Austria-Hungría, Rusia, Japón y Bélgica a conferenciar con sus colegas españoles

Económica, 1965, p. 58. GILBERT, Martin: *La Primera Guerra Mundial*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2004, pp. 129 y 159, y despacho a Bryan al Embajador de Estados Unidos en Gran Bretaña, 26/12/1914, World War I Document Archive, Brigham Young University, <http://www.lib.byu.edu>.

³⁹⁸ “...make a joint request for arrangements between countries of hospital supplies and that such supplies in transit on the high seas may be considered by them neither contraband nor contraband of war but free”. Telegrama de Willard al Secretario de Estado, 22/IX/1914. FRUS, 1914, Suppl., p. 831.

³⁹⁹ Su artículo 29 excluía de las listas de contrabando todos los artículos cuya utilidad fuera exclusivamente la ayuda a enfermos y heridos.

“con vistas a la realización de una representación conjunta ante el Ministerio de Asuntos Exteriores” correspondiente, acerca del asunto⁴⁰⁰.

Como era de esperar, al igual que los norteamericanos no consiguieron doblegar la insistencia aliada de continuar con el bloqueo, la acción hispano-norteamericana tampoco produjo un resultado satisfactorio. Los mayores obstáculos para la aceptación de la propuesta conjunta vinieron, una vez más, de la mano de las dos potencias aliadas más comprometidas con las restricciones al comercio con las Potencias Centrales: Francia y Gran Bretaña. Rusia, Alemania y Bélgica, de manera más o menos voluntariosa, aceptaron adaptarse a lo estipulado en la Declaración de 1909 en relación a las mercancías destinadas a un uso médico⁴⁰¹. Entretanto, en la capital británica, el Embajador de los Estados Unidos, Walter Hines Page, y su homólogo español, Alfonso Merry del Val, se encontraron en el *Foreign Office* con un Sir Edward Grey mucho menos dispuesto. En lugar de plegarse a la solicitud hispano-norteamericana, y a pesar de asegurar que compartía sus principios, pidió a ambos diplomáticos que le entregaran una lista de lo que consideraban como suministros médicos, que sería aceptada únicamente si lo hacía también el resto de los beligerantes⁴⁰². La respuesta británica respondía a una táctica dilatoria, y equivalía al fracaso de la iniciativa, pues como hizo saber el gobierno francés al Embajador de los Estados Unidos en París, “el momento [no era] propicio para acuerdos entre los beligerantes⁴⁰³”.

Si España, independientemente del fracaso de este intento de mediación, pensó que no tendría que enfrentarse directamente a los aliados respecto a problemas que la atañían más de cerca, o que en el caso de verse en la tesitura, iba a lograr tan fácilmente la colaboración estadounidense, estaba muy equivocada. Ciertamente, los problemas con Francia y Gran Bretaña se hicieron esperar, pero pusieron al Gobierno español del Conde de Romanones ante una de las situaciones más conflictivas que tuvo que afrontar en el plano internacional. En el verano de 1916, los alemanes, desanimados tras su frustrada actuación en la batalla naval de Jutlandia, pensaron que era el momento adecuado para efectuar un golpe de efecto que mostrase a todos la vigencia de su fuerza, y comenzaron a enviar sus submarinos a diversos puertos neutrales, poniendo a algunos gobiernos ante un dilema de difícil resolución. El 21 de junio

⁴⁰⁰ Telegrama del subsecretario de Estado a los embajadores o ministros en los países citados, 24/IX/1914, FRUS, 1914, Suppl., pp. 831-832.

⁴⁰¹ Telegrama del Encargado de Negocios en Rusia al Secretario de Estado, 17/X/1914. Telegrama del Ministro en Bélgica al Secretario de Estado, 19/X/1914. Telegrama del Embajador en Alemania al Secretario de Estado, 29/IX/1914. FRUS, *Ibidem*, pp. 835-836.

⁴⁰² Telegrama 789, de Page al Secretario de Estado, 6/X/1914, FRUS, *Ibidem*, 832.

⁴⁰³ Telegrama del Embajador en Francia al Secretario de Estado, 30/X/1914, FRUS, *Ibidem*, 836.

uno de esos sumergibles emergió en las aguas de puerto de Cartagena. Las autoridades decidieron proceder con él como si se tratase de un buque de guerra enemigo y se mostraron dispuestas a permitir su presencia por un período menor de veinticuatro horas. El submarino partió antes de ese plazo, no sin antes haber dejado una carta escrita por el káiser para Alfonso XIII, en la que supuestamente el monarca alemán agradecía la benigna actitud española en relación con los soldados germanos derrotados en el Camerún⁴⁰⁴. Sin embargo, el hecho levantó ampollas entre las cancillerías aliadas, y Francia, Gran Bretaña y Portugal protestaron formalmente ante el gobierno español, que sólo pudo responder que había tratado al sumergible de la única forma posible, considerándole como un buque de guerra, y aplicándose las condiciones establecidas en el XIII Convenio de La Haya⁴⁰⁵.

Las potencias aliadas iniciaron entonces una campaña de presión sobre todos los neutrales, tratando de evitar la aplicación a los submarinos de las normas del derecho internacional. Según explicó el Embajador británico en los Estados Unidos, Cecil Spring Rice, al Secretario de Estado Robert Lansing, las peculiares características de un submarino impedían que pudiera ser tratado como un buque de guerra convencional, ya que al permitirle repostar y parar en un puerto neutral, se estaban facilitando sus empresas bélicas⁴⁰⁶. Antes las insistencias aliadas, Suecia, que ya había prohibido previamente la entrada a sus puertos de cualquier submarino, reforzó su posición mediante la emisión, el mes de julio, de una ordenanza en el mismo sentido⁴⁰⁷.

Por su parte, el gobierno español se debatía en la duda. Si seguía los pasos de los países nórdicos y negaba el paso de cualquier sumergible germano a sus puertos, podía incurrir en el enojo de Alemania, quien tenía en su mano aumentar la ya por entonces bastante intensa campaña de destrucción de barcos mercantes españoles por parte de sus submarinos. Aparte de eso, cualquier actitud del Gobierno de Romanones que pareciese sospechosa de comunión con los aliados y perjudicial para los alemanes, empeoraría aún más la campaña de desestabilización del Ejecutivo puesta en marcha por la prensa germanófila, de la que un publicista francés llegó a decir:

La Prensa germanófila ha encontrado, en España, para justificar la piratería germánica, especiosos argumentos que no hubieran podido excogitar los mismos habitantes de

⁴⁰⁴ Vid. FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de Alfonso XIII*, Barcelona, Montaner y Simón, 1977, pp. 223-224. ROMERO SALVADÓ, Francisco J.: *España, 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002, p. 82.

⁴⁰⁵ Telegrama 246, del Ministro de Estado al Embajador de España en los Estados Unidos, 13/VII/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8140.

⁴⁰⁶ Nota 194, de Spring Rice a Lansing, 3/VII-1916. FRUS, 1916, Supplement, pp. 765-766.

⁴⁰⁷ Telegrama 341, de Gimeno a Riaño, 14/X/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8140.

allende el Rhin. Esta triste realidad es la causa verdadera de muchas de las debilidades aparentes del poder⁴⁰⁸.

Por otra parte, la repetición de visitas como la del U-35 podía irritar más a los aliados, y hacía temer alguna acción de represalia por parte de éstos que con toda seguridad propiciaría un empeoramiento aún mayor de la delicada situación interna de España.

Mientras las autoridades españolas se hallaban inmersas en estas tribulaciones, le tocó a los Estados Unidos el turno de afrontar la visita de un submarino, calificado como mercante, y bautizado con un nombre poco original: *Deutschland*. Éste llegó al puerto de Baltimore el nueve de julio, clamando su carácter de embarcación destinada al transporte de mercancías. Tras ser inspeccionado por una Comisión de Agentes de Marina, que certificó la ausencia de armas en el sumergible, se permitió su estancia en la rada⁴⁰⁹. En el gobierno español estos eventos produjeron un cierto alivio. Si los Estados Unidos adoptaban una actitud firme, en cualquier sentido, en relación al asunto de la visita de submarinos, España podría ampararse en la fuerza y la autoridad norteamericanas para seguir su camino, anulando así cualquier capacidad legal de represalia por parte de los beligerantes, que no estarían justificados para no aplicar castigos a una nación poderosa, y sí hacerlo sobre un Estado menor como España. Dada la falta de equidad con las normas empleadas hasta entonces por los países en guerra, la actitud española parecía un tanto optimista, pero consistía en la única vía de actuación disponible. Por ello, el 11 de julio de 1916, el Ministro de Estado pedía al Embajador Riaño que le mantuviese informado puntualmente acerca de cualquier cosa que pudiera averiguar

...respecto entrada en Baltimore de submarino alemán, carácter de éste y trato dispensado al mismo por esas autoridades, así como impresión de ese gobierno acerca de una Nota que debe haber recibido recientemente de Inglaterra sobre visita de submarinos neutrales⁴¹⁰.

El Embajador trató de obtener esta información de primera mano, y concertó una entrevista con el Consejero del Departamento de Estado, Frank Lyon Polk⁴¹¹, que se celebró el 15 de julio. En ella, el diplomático norteamericano se mostró evasivo e incluso algo brusco. En consonancia con la decisión adoptada por su gobierno de evi-

⁴⁰⁸ MOUSSET, Alberto: *La política exterior de España, 1873-1918*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1918, p. 234.

⁴⁰⁹ Telegrama 3195, del Consejero del Departamento de Estado al Embajador de EEUU en Alemania, 17/VII/1916. FRUS, 1916, Suppl., p. 768.

⁴¹⁰ Telegrama 243, de Gimeno a Riaño, 11/VII/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8140.

⁴¹¹ Telegrama 552, de Riaño al Ministro de Estado, 13/VII/1916. Ibidem.

tar crear ningún tipo de precedente a partir del caso del *Deutschland*⁴¹², Polk auguró a Riaño que la decisión que se había tomado respecto a ese submarino “versaría sobre el caso actual exclusivamente, sin que pudiera interpretarse como un criterio fijo y aplicable a otros submarinos que pudieran llegar a estas zonas”. Posteriormente, ante los “insistentes ruegos” por parte del español por que “manifestara la opinión que le merecía el criterio de Inglaterra en relación con las visitas de submarinos, Polk, “en términos corteses pero terminantes”, se negó “a hacer declaración alguna, alegando que el asunto era en extremo difícil y escabroso, y mientras no se presentara el caso de la llegada de un submarino armado a los Estados Unidos (...) era el propósito [... del Gobierno de ese país] evadir una manifestación de su criterio”⁴¹³.

Los Estados Unidos habían optado por desentenderse del problema. En primer lugar, habían deseado marcar las diferencias de su caso con el del España, donde el submarino que emergió en Cádiz era un torpedero, en tanto que el que arribó a Baltimore carecía de elementos ofensivos. Y en segundo lugar, no deseaban adoptar un criterio firme frente a un problema que, para ellos, incumbía más directamente a los neutrales europeos, cercanos geográficamente a la zona de operaciones de los submarinos de guerra. Los aliados, sin embargo, estaban decididos a arrancar un compromiso por parte de los países ajenos al conflicto, y el 21 de agosto redactaron un memorando conjunto, apoyado por Gran Bretaña, Rusia, Francia, Japón, Italia y Portugal, y dirigido a todas las cancillerías de los no beligerantes. El documento afirmaba que:

En el caso de los submarinos, la aplicación de los principios de la ley internacional ofrece características tan peculiares como novedosas [... ya que] cualquier submarino de guerra lejos de sus bases, teniendo a su alcance un lugar donde poder parar y repostar, recibe, por el mero hecho de esa parada, tantas facilidades que las ventajas que se derivan convierten a ese lugar en una verdadera base naval de operaciones⁴¹⁴.

En España, el gobierno decidió utilizar este memorando para tratar una vez más de animar a los Estados Unidos a definir su postura respecto al tratamiento de los submarinos de guerra, y a ser posible que lo hiciera en conjunción con el resto de neu-

⁴¹² Telegrama 3915, de Polk a Alemania, ya cit.

⁴¹³ Despacho 291, de Riaño al Ministro de Estado, 15/VII/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8140.

⁴¹⁴ “In the case of submarines the application of the principles of international law offers features that are as peculiar as they are novel (...) any submarine war vessel far hawaii from its base, having at its disposal a place where it can rest and replenish its supplies, is afforded, by mere rest obtained, so many additional facilities that the advantages it derives therefrom turn that place into a veritable basis of naval operations”. *Memorandum from the French Embassy, August 21, 1916*. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8140. También Archivo Romanones, Real Academia de la Historia, 61/8.

trales. La Embajada de España en Washington, siguiendo los encargos de sus superiores, pidió al Departamento de Estado que le mantuviera informado de la respuesta norteamericana⁴¹⁵. Por su parte, el Rey hizo una de esas intervenciones cada vez menos ocasionales en la maquinaria diplomática española, para hacer saber a Willard que era su opinión que los neutrales debían coordinarse a la hora de tomar una postura frente al problema⁴¹⁶.

Una vez más, los norteamericanos desatendieron las insinuaciones del gobierno español y contestaron por su cuenta al memorando aliado, cuyos argumentos rechazaron. En su nota de respuesta, los Estados Unidos decían no ser “conscientes de ninguna circunstancia, relativa a uso de submarinos de guerra o mercantes, que hicieran inaplicables a los mismos las normas de derecho internacional”, y reforzaban su posición autoidentificándose como “un poder del que puede decirse que ha tomado los primeros pasos para el establecimiento de los principios de la neutralidad, y que durante un siglo ha mantenido el espíritu tradicional y el alto sentido con que esos principios fueron concebidos⁴¹⁷”. Para los norteamericanos, su posición como adalides de los derechos de los neutrales no era incompatible con el mantenimiento de una independencia total de actuación con respecto a otros países.

La inflexibilidad norteamericana ante las presiones de Francia y Gran Bretaña podía ser considerada un respiro para España, que tenía la opción de ampararse en la decisión tomada en Washington al objeto de no hacer nada de momento respecto al asunto de los submarinos. Tal parece haber sido la estrategia definida en un Consejo de Ministros celebrado el 23 de agosto en San Sebastián, donde se decidió aguardar la reacción norteamericana para seguir sus pasos⁴¹⁸. Sin embargo, las insistencias de los aliados debieron seguir siendo recurrentes y verse exacerbadas por maliciosos rumores acerca de la asistencia prestada desde España a los submarinos alemanes que pasaban cerca de sus costas. El Ministerio de Asuntos Exteriores francés, a través de Jules Cambon, había dado a entender el Secretario de la Embajada de España en París, Quiñones de León, en algo parecido a una velada amenaza, que antes de tomar

⁴¹⁵ Telegrama 292, de Gimeno a Riaño, 27/VIII/1916. Nota de Riaño al Secretario de Estado, 27/VIII/1916. Ibidem.

⁴¹⁶ Telegrama 271, de Willard al Secretario de Estado, 1/IX/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁴¹⁷ “...aware of any circumstances, concerning the use of war or merchant submarines which would render the existing rules of international law inaplicable to them...”; “...a power which may be said to have taken the first steps towards establishing the principles of neutrality and which for over a century has maintained those principles in the tradicional spirit an with the high sense of impartiality in which they were conceived.”. Memorando adjunto al Despacho 230, del Secretario de Estado a Willard, 5/IX/1916. NARA, Ibidem.

⁴¹⁸ Vid. FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia del Reinado...op.cit.*, p. 224.

cualquier decisión respecto del asunto de los submarinos el gobierno español debía sopesar si le interesaba o no marchar de acuerdo con los aliados. Fue en este contexto que el aliadófilo Romanones intentó convencer al Rey para tomar una postura de firmeza frente a Alemania⁴¹⁹ y tuvieron lugar las entrevistas entre el primer ministro español, Cambón y Stéphan Pichon, que referimos en el capítulo anterior.

Pero el giro que Romanones pretendía tampoco podía darlo España en soledad. Si quería evitar en la medida de lo posible las represalias alemanas, y lo que era más importante, justificar su actuación ante una opinión interna crecientemente hostil al gobierno a causa de la intensa campaña de germanofilia promovida desde la Embajada alemana en Madrid⁴²⁰, se debía dar a la respuesta española la apariencia de una acción conjunta de los neutrales, o cuando menos, hispano-norteamericana. La ocasión para adentrarse por esa senda se presentó a comienzos de octubre. El día 6, un submarino alemán de guerra U-53 llegó al puerto de Newport (Rhode Island), y los norteamericanos, fieles al sentido de su nota del mes anterior, permitieron su entrada en el mismo⁴²¹. Tras su partida, el sumergible hundió seis barcos mercantes, cuatro ingleses, uno holandés y uno noruego, aunque las tripulaciones de todos ellos pudieron ponerse a salvo⁴²². En Washington, donde habían considerado remota la posibilidad de recibir en sus costas la visita de un submarino de guerra, dada la lejanía respecto de los teatros de operaciones bélicas, pensaron ahora seriamente en la idoneidad de tomar algún tipo de medida al respecto. El 10 de octubre el Departamento de Estado consultaba a todos sus agentes en los Estados neutrales cuáles eran las disposiciones adoptadas por éstos ante la eventualidad de las visitas submarinas⁴²³. El gobierno español, que estaba informado del caso del U-53, aprovechó la encuesta para proponer a los Estados Unidos “una inteligencia que permita a los dos gobiernos neutrales adoptar en definitiva igual o parecido punto de vista”, y remitirles un proyecto de decreto que resumía las decisiones que España se proponía adoptar. Dicho decreto establecía la prohibición a los submarinos de guerra de entrar en los puertos españoles a menos de que hubieran recibido permiso para ello, o se encontrasen averiados, en cuyo caso deberían ajustarse a las normas de la Convención de la Haya. Si se

⁴¹⁹ Las referencias a Cambón y la instancia de Romanones al Rey, en la carta del primero al segundo de 1/IX/1916, ya cit.

⁴²⁰ Vid. ROMANONES, Conde de: *Notas de una vida*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 392-395.

⁴²¹ Tel. 3471, del Consejero del Departamento de Estado al Encargado de Negocios de Estados Unidos en Alemania, 10/X/1916. FRUS, 1916, Suppl., p. 772.

⁴²² Tel. 433, de Riaño al Ministro de Estado, 9-X-1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8140.

⁴²³ Telegrama circular, del Consejero del Departamento de Estado a Willard, 10/X/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

recibía la visita de alguna de estas máquinas sin previo aviso, se le prohibiría la salida del puerto y su tripulación sería internada hasta el final de la guerra⁴²⁴.

Aunque el gobierno de los Estados Unidos no contestó inmediatamente a la proposición española, comenzó por su cuenta a tratar de arreglar el problema con los aliados de la manera más silenciosa posible. A ello colaboró la prudente actitud inglesa, muy diferente de las presiones que habían ejercido los aliados sobre España. El *Foreign Office* sólo habló al Embajador Page acerca de sus reservas respecto a la entrada del U-53 en Newport de una manera privada y confidencial, y no emitió ninguna nota de protesta pública. Es más, Edward Grey aseguró a los Estados Unidos que no emitiría “ningún juicio hasta que se conociera la versión oficial de los hechos”⁴²⁵, que el gobierno norteamericano nunca dio. Éste interpretó la dilación británica como un signo de que los aliados se abstendrían de tomar una actitud firme frente a Norteamérica en relación al asunto de las visitas de los submarinos. Reafirmado por ello, el Departamento de Estado pudo contestar, siempre extraoficialmente, al gobierno inglés, que no pretendía dar ninguna explicación oficial de los hechos del U-53, ni efectuar una toma de posición diferente a la seguida hasta el momento, salvo quizás aplicar alguna medida restrictiva de carácter menor con respecto a la generalidad de barcos de guerra que atracasen en costas estadounidenses⁴²⁶.

Solucionado el problema por sus propios medios, los Estados Unidos pudieron refutar con total seguridad la proposición española de una acción conjunta, que nunca habían parecido muy dispuestos a aceptar. En la explicación oficial de este rechazo, el Secretario de Estado argüía que las posiciones de España y los Estados Unidos respecto del problema eran muy diferentes, debido a la cercanía de la primera a los escenarios de operaciones de guerra, y de la improbabilidad de que la llegada de submarinos a puertos norteamericanos fuera algo más que un hecho esporádico o anecdótico. Asimismo, aunque se negaba a expresar ninguna opinión rotunda en relación con el proyecto de decreto que le había dado a conocer el ejecutivo español, parecía no compartir el cambio de estrategia que pretendía adoptar España, pues “en las condiciones presentes, desde nuestro punto de vista [de los Estados Unidos], no parece recomendable la distinción entre barcos de guerra y submarinos de guerra a la hora de

⁴²⁴ Memorando del Gobierno español a Willard, 14/X/1916. NARA, *Ibidem*.

⁴²⁵ “...till the official facts were known...”. Tel. 5401, de Page al Secretario de Estado, 18/X/1916. FRUS, 1916, Suppl., p. 779.

⁴²⁶ Tel. 3.968 del Consejero del Departamento de Estado al Embajador en Londres, 22/X/1916. FRUS, *Ibidem*, pp. 780-781.

restringir su acceso a puertos americanos⁴²⁷". Con ello, España se vio frustrada una vez más a la hora de lograr la colaboración norteamericana en su política respecto de los aliados. La crisis pasó sin que el gobierno hubiera definido claramente su postura, y el problema de la arribada de submarinos a puertos y aguas hispanas continuó, alcanzando otro momento cumbre en la segunda mitad del año 1917. Para entonces, sin embargo, las autoridades no tenían ya la opción de buscar la ayuda del "gran país neutral". Éste se había asociado con el bando aliado, y su postura respecto a España había experimentado un brusco giro.

5.2.2. España, los Estados Unidos y la guerra submarina alemana. América se acerca a la contienda

Uno de los efectos más perniciosos de la guerra para aquellos países que se mantuvieron en la neutralidad fue la destrucción de sus propios barcos mercantes, o la muerte de sus ciudadanos a bordo de barcos de pasajeros, fruto de las campañas de los submarinos alemanes. Como un medio para contrarrestar el bloqueo aliado sobre el Mar del Norte, el Ministerio de Marina alemán lanzó, el 4 de febrero de 1915, una proclama en la que declaraba a su vez zona de guerra todas las costas adyacentes a Gran Bretaña e Irlanda. Cualquier barco mercante de bandera beligerante que se adentrara en la zona podría ser destruido sin previo aviso y sin mirar por la salvaguarda de los que en él navegaran. Dado que muchas embarcaciones que realmente pertenecían a países aliados viajaban falsamente con una bandera neutralizada, también podrían ser destruidos, de igual forma, los buques mercantes portadores de enseñas de países no beligerantes⁴²⁸. La medida alemana constituía una nueva violación de las leyes internacionales concernientes a la guerra marítima, bajo las que ninguna embarcación mercante, cualquiera que fuera su naturaleza, podía ser destruida sin previo aviso y sin haber puesto previamente a salvo a todos los pasajeros. Aunque los países neutrales presentaron las debidas protestas al gobierno alemán, fueron una vez más los Estados Unidos los que adoptaron una posición más firme, avisando a los germanos de que, como estipulaba la Declaración de Londres de 1909, los beligerantes no podían proceder a la destrucción de barcos mercantes que navegasen bajo bandera neutral. Si lo hacían, avisaban, "sería difícil para el gobierno de los Estados Unidos considerar el hecho como algo distinto a una violación injustificable de los derechos de los neutrales", y se vería "obligado a exigir al Gobierno Imperial Alemán una absoluta responsabilidad por tales actos de sus autoridades navales, y dar los pasos necesarios

⁴²⁷ "...under the present conditions, from our view point, the distinguishing between warships and war submarines in restricting the use of American ports does not seem advisable...". Tel. 188, de Lansing a Willard, 30/X/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁴²⁸ Tel. 1519, del Embajador de EEUU en Alemania al Secretario de Estado, 4/II/1916. FRUS, 1915, Suppl., p. 94.

para salvaguardar las vidas y la propiedad americanas, y asegurar a los ciudadanos americanos los derechos que tienen reconocidos en alta mar⁴²⁹. España no se sintió capaz de adoptar una posición tan firme. Al contrario que los norteamericanos, el gobierno español decidió prevenir a sus ciudadanos en contra de viajar en barcos de pasajeros que navegasen bajo pabellón de alguno de los beligerantes, y advertirles que si desobedecían tal aviso lo harían bajo su propia responsabilidad⁴³⁰. Una vez más, en Madrid se pensaba que la difícil posición de España aconsejaba retrasar en la medida de lo posible cualquier situación que pudiera conducir a una crisis con los beligerantes, sobre todo una vez que Alemania pareció retractarse de su inicial posición de atacar embarcaciones neutrales a mediados de mayo de 1915⁴³¹.

Por entonces ya habían comenzado las tensiones entre Alemania y los Estados Unidos, relativas al derecho de los súbditos de los países neutrales a viajar en barcos de pasajeros pertenecientes a países aliados. El Presidente Woodrow Wilson se negó siempre, a pesar de recibir continuamente sugerencias en ese sentido, a prohibir a sus ciudadanos viajar en embarcaciones beligerantes. Para su determinación el inquilino de la Casa Blanca se amparaba en la legalidad internacional vigente, y argüía que así “los Estados Unidos luchaban por algo más grande que los meros derechos de propiedad o los privilegios comerciales [... luchaban] por algo tan elevado y sagrado como los derechos de la humanidad”⁴³². Por ello protestó enérgicamente contra el hundimiento, por parte de un submarino germano, frente a las costas de Irlanda, del barco de pasajeros *Lusitania*, en el que perdieron la vida 128 ciudadanos norteamericanos⁴³³. Desoyendo las alegaciones de Alemania de que el crucero siniestrado iba armado⁴³⁴, y los consejos de su Secretario de Estado, Bryan –quien prefería aconsejar a

⁴²⁹ “...it would be difficult for the Government of the United States to view the act in any other light than as an indefensible violation of neutral rights...”; “...would be constrained to hold the Imperial German Government to a strict accountability for such acts of their naval authorities and to take any steps it might be necessary to take to safeguard American lives and property and to secure to American citizens the full enjoyment of their acknowledged rights on the high seas”. Tel. 1163, del Secretario de Estado al Embajador en Alemania, 10/II/1915. Ibidem, pp. 98-100.

⁴³⁰ Alfonso XIII comunicó a Willard la decisión española. Despacho 202, de Willard al Secretario de Estado, 23/II/1915. LOC, Willard Family Papers, Part I, 113, Folder 3.

⁴³¹ Tel. 2198, del Embajador de Estados Unidos en Alemania (Gerard), al Secretario de Estado, 9/V/1915. FRUS, 1915, Suppl., p. 387.

⁴³² “The Government of the United States is contending for something much greater than mere rights of property or privileges of commerce. It is contending for nothing less high and sacred than the rights of humanity”. Texto de la segunda nota a Alemania con motivo del hundimiento del *Lusitania*. Tel. 1803, del Secretario de Estado interino a Gerard, 9/VI/1915. FRUS, 1915, Suppl., pp. 436-438.

⁴³³ Vid. DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, p. 61.

⁴³⁴ Tel. 2.326, de Gerard al Secretario de Estado, 29/V/1915. FRUS, 1916, Suppl., pp. 419-421.

los americanos no embarcarse en naves británicas o francesas antes que arriesgarse a incurrir en una ruptura de relaciones con Alemania que podría acabar introduciendo a los Estados Unidos en la contienda, y que se vio forzado a dimitir por estos desacuerdos⁴³⁵-, Wilson avisó a Berlín de que la “repetición por parte de los comandantes [de submarinos] alemanes de actos [...como el del *Lusitania*] debe ser contemplada por el Gobierno de los Estados Unidos, cuando afecte a ciudadanos americanos, como deliberadamente hostil”⁴³⁶. En agosto, tras un agravamiento todavía mayor de la crisis ocasionado por un nuevo ataque contra barco de pasajeros británico –el *Arabic*, donde perecieron dos súbditos estadounidenses⁴³⁷-, Alemania hizo saber privadamente a los Estados Unidos que, momentáneamente, interrumpiría los ataques contra vapores destinados al transporte de personas⁴³⁸.

Entretanto, el problema de la guerra submarina se había agravado para los mandatarios españoles. Mientras la marina alemana ponía buen cuidado en no dañar ningún mercante norteamericano, rompió la promesa hecha unos meses antes con respecto a los navíos españoles y en agosto de 1915 echó a pique un barco de transporte, el *Isidoro*. Este fue el primero de una serie de ataques germanos contra embarcaciones hispanas, que se intensificaron durante el año siguiente. El Ministerio de Estado no dejó de plantear quejas ante la cancillería alemana⁴³⁹, pero allí estaban puestos al día de la debilidad española y probablemente pensaban que el mantenimiento de la campaña contra la marina mercante de España impediría que ésta se alinease de una manera firme con los aliados. Precisamente cuando el gobierno español⁴⁴⁰ comenzaba a ser consciente de la gravedad del problema al que tenía que enfrentarse,

⁴³⁵ Vid. BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op.cit.*, p. 605.

⁴³⁶ “...repetition by the commanders of German naval vessels of acts in contravention of those rights must be regarded by the Government of the United States, when they affect American citizens, as deliberately unfriendly”. Tel. 1981, de Lansing a Gerard, 21/VII/1916. FRUS, 1915, Suppl., pp. 480-482.

⁴³⁷ Tel. del Vicecónsul de Estados Unidos en Cork al Secretario de Estado, 9/VIII/1915. Tel. 2.680, del Embajador de Estados Unidos en Gran Bretaña al Secretario de Estado, 23/VIII/1915. FRUS, *Ibidem*, pp. 516 y 518-520.

⁴³⁸ Nota del Embajador de Alemania en los Estados Unidos a Robert Lansing, 1/IX/1915. FRUS, *Ibidem*, pp. 530-531. Pese al carácter privado de esta nota, su contenido trascendió, y fue remitido por el Embajador de España en los Estados Unidos. Despacho 440, de Riaño al Ministro de Estado, 17/IX/1915. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8135.

⁴³⁹ Vid. Memorando del Conde de Romanones explicando su actuación respecto a la guerra, 1917. Reproducido en ROMANONES, C. de: *Notas...op.cit.*, pp. 399-410.

⁴⁴⁰ El Embajador de España en los Estados Unidos efectuó un seguimiento cercano de las crisis originadas por los hundimientos del *Lusitania* y el *Arabic*, a través de sus despachos al Ministerio de Estado. Vid. despachos 241, de 9/V/1915; 243, 11/V/1915; 244, 11/V/1915; 255, 14/V/1915; 293, 2/VI/1915; 315, 12/VI/1915; 364, 13/VII/1915; 375, 26/VII/1915; 440, 17/IX/1915 y 476, 18/X/1915. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8135.

ante la negativa de muchos de los armadores del país a embarcarse mientras no se despejase la amenaza submarina, se vio la oportunidad de afrontarlo a través de la colaboración con los Estados Unidos. El 23 de marzo de 1916, los alemanes, contraviniendo el compromiso expresado a través de su Embajador en Washington, echaron a pique un nuevo barco de pasajeros británico, el *Sussex*, en el que viajaban varios ciudadanos americanos y también un ilustre español que falleció en el siniestro: el músico Enrique Granados, quien regresaba de una gira por los Estados Unidos⁴⁴¹. El Conde de Romanones decidió hacer un seguimiento cercano de la reacción norteamericana y el 27 de marzo encargaba a Riaño:

Sírvase V.E. telegrafiar si han perecido súbditos norteamericanos en hundimiento vapor *Sussex* y medidas que haya tomado ese Gobierno en asunto⁴⁴².

Siguiendo las instrucciones de sus superiores, el Embajador español se entrevistó en el Departamento de Estado con el Consejero Frank L. Polk, quien le aseguró que el gobierno norteamericano estaba a la espera de conocer en profundidad todas las circunstancias que rodearon el hundimiento antes de efectuar ningún tipo de propuesta contra Alemania⁴⁴³. El Primer Ministro español decidió aprovechar este ínterim para, como haría en otras ocasiones, tratar de lograr una asociación con los Estados Unidos, que avalada por la fuerza de éstos, profundizase en la defensa de los derechos de los neutrales. Por ello, el 12 de abril llamó a Willard a su presencia y le solicitó que telegraficara inmediatamente al Secretario de Estado para “determinar confidencialmente si el Gobierno de los Estados Unidos cree que una protesta conjunta a Alemania, por parte de todos los neutrales, contra el torpedeamiento de los barcos neutrales y los mercantes beligerantes sería oportuna y efectiva”. El Embajador norteamericano, amigo personal del Conde de Romanones, se solidarizó con la petición española, añadiendo a su comunicación al Departamento de Estado que “hay una situación de cierta tensión aquí”, debido a la ya citada negativa de los armadores españoles a hacerse a la mar⁴⁴⁴.

Para el gobierno norteamericano la situación que se creaba era también bastante crítica. Apenas hacía unos meses que había alejado de sí la posibilidad de una

⁴⁴¹ Tel. 4044, de Page al Secretario de Estado, 23/III/1917. FRUS, 1916, Suppl., p. 215.

⁴⁴² Tel. 21, del Primero Ministro al Embajador de España en Washington, 7/III/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8135.

⁴⁴³ Tel. 21, de Riaño a Romanones, 7/IV/1916. AGA, Ibidem.

⁴⁴⁴ “...ascertain confidentially if the Government of the United States believes that a joint protest on the part of all neutral powers to Germany against torpedoing of neutral vessels and belligerent merchant vessels would be expedient and effective...”; “There is a somewhat tense situation here”. Tel. 225, de Willard al Secretario de Estado, 12/IV/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

ruptura con Alemania y en el país habían comenzado a surgir opiniones disconformes con la firmeza de Wilson a la hora de gestionar las crisis del *Lusitania* y el *Arabic*. A finales de febrero el senador Gore, haciéndose eco de una corriente de opinión imperante en el Congreso, y quizá también teniendo en mente la campaña electoral presidencial de ese año, había presentado una resolución para prohibir a los ciudadanos americanos “viajar o aceptar ser llevados como pasajeros en ningún barco perteneciente a una potencia extranjera o un país que se encuentre en este momento en estado de guerra”⁴⁴⁵. Aunque el Presidente logró evitar la aprobación de la resolución, el hecho le demostró que debía manejar cualquier problema futuro respecto a Alemania con excesivo celo⁴⁴⁶. Por ello, no es de extrañar que su gabinete se mostrase aún más precavido de lo habitual a la hora de iniciar cualquier tipo de actividad conjunta con otros países que le pudiese hacer perder el control de la situación. La respuesta a la sugerencia española no podía ser sino negativa, aunque fue comunicada a Willard en términos suaves:

El Departamento [de Estado] ve con buenos ojos la sugerencia [española], pero parece que ahora cualquier decisión por parte de los Estados Unidos tendría que tomarse tan rápidamente, que no habría tiempo para la discusión⁴⁴⁷.

Los Estados Unidos resolvieron una vez más sus diferencias con Alemania de manera individual. El Presidente Wilson se mantuvo en su posición de firmeza y el día 19 de abril envió un mensaje al Congreso pidiendo su aprobación para, en caso de que Alemania no cesase en sus ataques a barcos de pasajeros, romper relaciones diplomáticas con ella⁴⁴⁸. En Berlín decidieron volver a evitar, por el momento, mayores problemas con los norteamericanos, y el cuatro de mayo el gobierno alemán aseguró que en adelante trataría de restringir sus operaciones a “las fuerzas combatientes de los beligerantes”⁴⁴⁹.

Al parecer, Alemania no cumplió su promesa más que respecto a los Estados Unidos y continuó atacando diversas embarcaciones de pasajeros o mercantes. Ante estos hechos, el gobierno norteamericano decidió desentenderse de la situación. Con-

⁴⁴⁵ “...travel or accept transportation as a passenger on an armed vessel of any foreign country or Power which shall be at the time in a state of war...”. *Gore’s Resolution*, Transmitida por el Embajador de España en los Estados Unidos, Despacho 78, de Riaño al Ministro de Estado, 25/II/1916. AMAE, H 1485.

⁴⁴⁶ Vid. BLAKE, N.M. & BARK, O.Th.: *The United...op.cit.*, pp. 527-528.

⁴⁴⁷ “Department is giving suggestion sympathetic consideration but now it seems that any action by the United States would have to be taken so promptly that there would be no time for discussion”. Tel. 140, de Lansing a Willard, 19/IV/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁴⁴⁸ Un resumen del mensaje en el tel. de Lansing a Willard, 19/IV/1916. NARA, Ibidem.

⁴⁴⁹ “...the fighting forces of the belligerents...”. Tel. de la Embajada de los Estados Unidos en Francia a Willard, 11/V/1916. NARA, Ibidem.

travinando su propia aserción de estar luchando por los “derechos de la humanidad”, y su autoproclamado rol como representante de los neutrales, instruyó a sus representantes en el extranjero para que fueran conscientes de que los Estados Unidos no re-tomarían sus protestas nada más que en el caso de que la guerra submarina volviese a afectar a sus ciudadanos:

Se están enviado al Departamento, por sus representantes en el extranjero, muchos informes acerca de ataques submarinos contra barcos (...); Sin embargo, esta información no puede ser utilizada por el Departamento porque tales informes no indican si había ciudadanos de los Estados Unidos a bordo, ni si la embarcación era americana o de alguna otra nacionalidad⁴⁵⁰.

Si los neutrales europeos seguían siendo objeto de los ataques alemanes, no podían contar con el socorro de los Estados Unidos. El gobierno español se pasó todo el período que abarca este capítulo tratando de sortear lo mejor que pudo, por una parte, “los ataques hechos contra él como consecuencia de la creciente indignación de la opinión pública, causada por los frecuentes hundimientos de barcos españoles por submarinos alemanes”⁴⁵¹, que se completaban con los apremios aliados para que España prohibiese las visitas a sus puertos de los sumergibles. Por otra parte, la prensa germanófila en el interior y la amenaza de una mayor severidad de los ataques alemanes contra efectivos de la marina mercante española impedían al gobierno adoptar una postura más firme frente a Alemania. Siempre con la mente puesta en estas limitaciones, el ministerio de Romanones consideró que no podía permanecer totalmente callado, y se vio en la obligación de publicar una nota de protesta, que terminó siendo una muestra más de lo atadas que tenía España las manos frente a la guerra que asolaba a sus países vecinos. El documento fue emitido en una fecha tan tardía como el 29 de diciembre de 1917. Tras poner de manifiesto que el gobierno español consideraba las acciones alemanas contra sus barcos como contrarias a la Declaración de Londres, y por tanto al imperio de la ley internacional, no se hacía ninguna advertencia –contrastando claramente con el severo tono de las notas norteamericanas- acerca de las consecuencias que acarrearía la continuación de las actividades submarinas. Por el contrario, se intentaba justificar, de la manera más elocuente, el trabajo hecho por las autoridades españolas:

⁴⁵⁰ “Many reports of submarine attacks on vessels (...) are being sent to the Department by its foreign representatives; however, this information cannot be used by the Department because such reports do not indicate if citizens of the United States were on the vessel, nor if the boat was American or other nationality”. Tel. circular, emitido por la Embajada de los Estados Unidos en Londres, a Willard, 30/V/1916. NARA, *Ibidem*.

⁴⁵¹ Despacho 528, del Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España al Secretario de Estado, 30/XII/1916. NARA, *Ibidem*.

...no podrá por nadie ser acusado el gobierno, sin notoria injusticia, de pasividad, que sería incomprensible, ni de descuido, que sería imperdonable. Su gestión ha sido siempre iniciada con la prontitud que exigían el perjuicio causado y el derecho mal comprendido; su actitud, cual correspondía a la dignidad del país; el tono de sus protestas, el de la mesurada energía exigida por la gravedad de los hechos, y el sentido de sus reclamaciones, inspirado en la importancia de las pérdidas sufridas. Seguramente ninguno de los gobiernos de las potencias neutrales que han tenido que experimentar quebrantos semejantes en su comercio marítimo habrá podido sobrepasar al gobierno español ni en diligencia ni en firmeza. Si hasta el momento no ha podido lograrse un resultado positivo, como no lo ha obtenido tampoco ninguno de los gobiernos neutrales [se sobreentiende europeos], a pesar de que todos o casi todos tienen que lamentar en sus respectivas flotas mercantes bajas de mayor valor absoluto y relativo que las producidas en la marina española, otras razones, que de nadie pueden ser desconocidas, hay para explicarlo, porque el gobierno español ha puesto en sus negociaciones tal decisión de conseguir buen éxito, y en ocasión ha provocado en el Gobierno alemán la manifestación de esta extrañeza ante la insistente energía de nuestro Embajador en Berlín, diciendo que, a su juicio, reflejaba esta actitud un sentido más radical que la adoptada por ningún otro Gobierno de potencias neutrales, incluso el de los Estados Unidos⁴⁵².

A estas palabras quedaba reducido el fracasado giro hacia los aliados que Álvaro de Figueroa le había propuesto a Alfonso XIII en la carta del 1 de septiembre, citada en varias ocasiones. Los propósitos del Conde no se correspondían con la posición que España ocupaba en el juego europeo. Sus grandilocuentes frases no escondían una realidad que se palpaba a simple vista, sin necesidad siquiera de recurrir a análisis estratégicos. Bajo “la insistente energía de nuestro Embajador en Berlín” se encontraba una personalidad, Luis Polo de Bernabé, conocido por sus tendencias germanófilas, y que, como veremos en su momento, llegó a oponerse a hacer las representaciones que su gobierno le encomendaba cuando éstas podían contrariar al gobierno de Berlín. Mucho más arriesgada era todavía la comparación en positivo con el comportamiento de los Estados Unidos. Nadie podía exigir a España que igualase en firmeza al Presidente Wilson, que a todas luces se encontraba en una posición más ventajosa para hacerlo. Pero estaba fuera de lugar que España tratase orgullosamente de presentarse a sí misma como un jugador más persistente que aquél. No es de extrañar por tanto que la publicación de esta nota tuviese las mismas consecuencias que si nunca hubiese visto la luz. Como muy bien apuntó a sus superiores el Secretario de la Embajada de los Estados Unidos en España, los aliadófilos atacaron el texto por considerarlo “una declaración muy débil”⁴⁵³. En cambio, para la prensa germanófila, la

⁴⁵² “La nota del Ministerio de Estado”, *El Imparcial*, 30-XII-1916.

⁴⁵³ Despacho 528, ya cit.

debilidad no fue óbice para criticar el documento como una demostración más de la aliadofilia del gabinete. *El Correo Español*, por citar un ejemplo, llegó a decir de la nota que “parecía redactada por un contrabandista en funciones de gobernante”, en un sutil intento por identificar al gobierno con los británicos, a través de los estereotipos más comunes utilizados para referirse a éstos: su carácter exclusivamente mercantil y su pasado de corsarios⁴⁵⁴.

Tampoco para combatir la amenaza alemana pudo España lograr la colaboración de los Estados Unidos. Y como adelantamos al final del epígrafe precedente, estaba por llegar lo peor para el neutral de la Península Ibérica. El recrudecimiento de la campaña submarina alemana desde comienzos de 1917 llevaría a los Estados Unidos, finalmente, a intervenir en la guerra junto a los aliados, y dejaría a España en una posición todavía de mayor aislamiento a la hora de procurar su autodefensa.

5.3. Las relaciones comerciales y financieras. De socios distantes a colaboradores interesados

Concluíamos el capítulo concerniente al período entre 1898 y 1914 señalando que, en el momento de la toma de posesión de la administración de Woodrow Wilson, las relaciones hispano-norteamericanas habían iniciado un tímido proceso de conversión basado en la lenta pero progresiva intensificación de los contactos comerciales. El nuevo Presidente era un firme defensor de la expansión de los intercambios mercantiles ultramarinos. Recogiendo el pensamiento de sus antecesores en el cargo, había afirmado en 1912 que “las industrias de la nación se han desarrollado hasta un punto en el que romperían sus camisas si no pueden encontrar salida libre a los mercados del mundo⁴⁵⁵”. Fiel continuación de los principios de *Puerta Abierta* que habían consti-

⁴⁵⁴ “Con pluma de ganso inglés”, *El Correo Español*, 31-XII-1916.

⁴⁵⁵ “The industries of the nation have expanded to such a point that they will burst their jackets if they cannot find a free outlet to the markets of the world”. Discurso de aceptación de la candidatura a la Presidencia de Woodrow Wilson, 1912. Citado por MAYER, Robert: “The origins of the American banking empire in Latin America: Frank A. Vanderlip and the National City Bank”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. XV, n.º 1, pp. 60-76. Cita en la p. 66. El estudio de N. Gordon Levin sobre la política exterior de Wilson parece confirmar esta visión del programa internacional del Presidente, cuyo objetivo pasaría por la construcción de un orden internacional liberal-capitalista, que supusiese un avance con respecto al imperialismo europeo, pero que a la vez evitase el recurso a vías revolucionarias. Vid. LEVIN, N. Gordon: *Woodrow Wilson and World Politics: America's Response to War and Revolution*, New York, Oxford University Press, 1968, esp. pp. 1-10. Asimismo, debe señalarse que la política de expansión comercial tuvo un firme puntal en el Secretario de Comercio elegido por el Presidente, William C. Redfield, quien desde su Departamento puso en marcha diversas iniciativas para la expansión del comercio exterior norteamericano. Vid. COHEN, Warren I.: *Empire Without Tears. America's Foreign Relations, 1921-1933*, New York, McGraw-Hill, p. 3.

tuido uno de los motores de la actuación del Departamento de Estado desde finales del siglo XIX, las palabras del político demócrata iban a ser aplicadas por los representantes de éste en España, y tener uno de sus más firmes defensores en el Embajador Willard, deseoso desde que asumió el cargo por aprovechar todas las oportunidades que para el desarrollo del comercio y la inversión norteamericanas se ofrecieran en territorio español. No obstante, durante los primeros meses de ejercicio de su cargo el diplomático norteamericano no cosechó grandes éxitos en las gestiones que emprendió en ese sentido cerca de las autoridades españolas.

Con la llegada de la Primera Guerra Mundial en agosto de 1914 la suerte cambió para los norteamericanos. El gobierno español fue consciente desde un primer momento de las barreras que el conflicto iba a levantar en su comercio con Europa, y de la necesidad de acercarse, como lo harían muy pronto tanto los países beligerantes como aquellos que permanecían ajenos a la contienda, a la única nación con los recursos suficientes para suplir, más o menos adecuadamente, las necesidades de un Viejo Continente que en poco tiempo iba a verse anegado de sangre. En este contexto hay que situar las palabras del Rey al Embajador americano que citábamos al comienzo del presente capítulo, dando muestra pública de sus deseos de ver a los hombres de negocios alemanes en España sustituidos por otros de nacionalidad americana. Igualmente, fueron frecuentes, desde el mismo mes de agosto de 1914, las alusiones del Ministro de Estado del momento, el Marqués de Lema, a un estrechamiento de los lazos económicos hispano-norteamericanos. Ya el día catorce de ese fatídico mes había expresado a Charles S. Wilson, Secretario de la Embajada de los Estados Unidos en España, su “profundo deseo” de que las relaciones financieras entre los dos países “se hicieran más extensas, más cercanas y más prácticas para ambos⁴⁵⁶”. Días después el ministro utilizaba palabras parecidas frente al Embajador norteamericano, al que instó a “establecer relaciones comerciales más estrechas entre los dos países y anunció que tal unión produciría un gran bien común⁴⁵⁷”.

El gobierno español encargó igualmente a sus representantes en Washington que trataran de asegurar para España una parte del mercado de los Estados Unidos. El 6 de agosto de 1914 Riaño recibía un telegrama en que se le hacía saber la conve-

⁴⁵⁶ “...hearty desire...”; “...they should be made more extensive, more intimate and more mutually helpful”. Tel. de Ch.S. Wilson al Secretario de Estado, 15/VIII/1914. FRUS, 1914, Suppl., pp. 63-64. Según consta en esta publicación, la recepción de este telegrama fue muy defectuosa y su texto hubo de ser parcialmente reconstruido. Nosotros, por nuestra parte, no hemos encontrado rastro del mismo ni en los archivos de la Embajada de los Estados Unidos, ni en el archivo personal de Willard, que guarda copia fiel de todos los documentos tramitados por la representación diplomática durante su estancia como Embajador.

⁴⁵⁷ “...bring about closer commercial relations between the two countries and added that such union would be productive of great common good”. Tel. de Willard al Secretario de Estado, 23/VII/1914. FRUS, *Ibidem*, pp. 70-71.

niencia de “atraer a España expediciones americanas, que parece se proyectan y estrechar en general nuestras relaciones”; y se le pedía que conferenciase sobre el particular, de manera tan frecuente como le fuera posible, con el Presidente y el Secretario de Estado⁴⁵⁸. Por los mismos días, el Embajador decía estar cumpliendo con su tarea:

No pierdo ocasión de exponer las grandes ventajas que para los Estados Unidos ofrece la navegación a España, país neutral con inmejorables puertos, y que podría en las circunstancias actuales fácilmente convertirse en centro de distribución para los víveres y mercancías que de los Estados Unidos se exporten a Europa⁴⁵⁹.

Los deseos españoles, impulsados por la coyuntura del momento, alcanzaron así un alto grado de coincidencia con los preexistente impulsos norteamericanos de expansión comercial y financiera. Éstos se vieron fomentados con el estallido de la guerra. Parejo a la recuperación por parte del gobierno norteamericano del espíritu tradicional de defensa de los derechos de los neutrales a comerciar libremente con los países en guerra, que vimos en el apartado anterior, existía un deseo entre los medios de negocios estadounidenses por aprovechar la coyuntura bélica para expandir el comercio norteamericano⁴⁶⁰. Este ímpetu no estaba cargado únicamente con tintes oportunistas. Para muchos hombres de negocios del país, las oportunidades que ofrecía la guerra no se limitaban al aprovechamiento de una coyuntura ocasional para obtener temporalmente unos niveles mayores de beneficios, y retornar progresivamente a la situación prebélica. En sus mentes, se presentaba una ocasión única de aprovechar la debilidad momentánea de los beligerantes para que las inversiones norteamericanas penetraran en mercados y sectores hasta ahora controlados por aquéllos⁴⁶¹.

Para el caso español, fueron los propios diplomáticos norteamericanos los que actuaron como portavoces destacados de esos anhelos de expansión mercantil. Joseph E. Willard, a la par que comisionaba a los cónsules bajo su cargo para que redactaran informes centrados en las posibles consecuencias de la guerra para el comercio hispano-norteamericano⁴⁶², no dejó de abogar ante sus superiores por el aprovechamiento de las oportunidades que España ofrecía a este respecto. El 1 de septiembre escribía al Secretario de Estado:

⁴⁵⁸ Tel. 253, de Lema a Riaño, 6-VIII-1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

⁴⁵⁹ Despacho 335, de Riaño al Ministro de Estado, 8-VIII-1914. AMAE, H 1484. Vid. también tel. 228, de Riaño a Lema, 7/VIII/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

⁴⁶⁰ IRIYE, Akira *The Cambridge History of American Foreign Relations. III.- The Globalizing of America, 1913-1945*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1999, p. 21.

⁴⁶¹ Vid. ROBERTS, Priscilla: “Willard Straight, the First World War, and ‘internationalism of all sorts’: The inconsistencies of an American liberal interventionist”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. XLIV, n.º 4 (1998), pp. 493-511.

⁴⁶² Carta de Willard al Cónsul americano en Barcelona, 22/IX/1914. LOC, Willard Family Papers, Part I, Box 113, Folder 2.

Me permito insistirle a usted acerca de la gran oportunidad para el desarrollo de los intereses comerciales americanos en España. La llegada aquí de nuestros hombres de negocios sería de lo más cordial por parte de los españoles, especialmente a la vista del hecho de que los alemanes (...) nunca llegaron a ser populares entre los nativos. (...) si no aprovechamos esta oportunidad, (...) nuestro fracaso en hacerlo será sentido profundamente por el Rey y su gente⁴⁶³.

Pero las intenciones del Embajador y los que de él dependían iban más allá que la simple apropiación de la cuota de mercado de los alemanes. Querían para el comercio y los inversores estadounidenses una posición firme y duradera en el mercado español, que se prolongase más allá de la guerra y les permitiese entrar en competición con Francia, y principalmente, con Inglaterra. El mismo mes de septiembre de 1914, Willard remitía al Departamento de Estado un documento en que se detallaban los planes de los británicos para “no sólo mantener las relaciones comerciales con España en las condiciones más prósperas y normales posibles, sino para incrementarlas y mejorarlas”. En vista de estas medidas, el Embajador solicitaba “el punto de vista del Departamento respecto a esta carta, y su probable efecto, y cualquier sugerencia que el Departamento pueda considerar oportuno hacer acerca de cómo puede colocarse al comercio norteamericano en una posición desde la que poder superar la ventaja aparentemente preponderante del comercio inglés”⁴⁶⁴.

La persistencia del objetivo de lograr una presencia firme y duradera de los inversores norteamericanos en el mercado español una vez acabada la guerra, compitiendo para ello con la penetración británica, resulta clara con sólo echar un vistazo a los informes de los funcionarios norteamericanos destinados a España. Un ejemplo lo tenemos en las palabras del Cónsul americano en Valencia, John R. Putnam, quien en agosto de 1916, tras unos pocos meses de permanencia en el cargo, solicitaba un mayor interés y presencia de los comerciantes norteamericanos en su distrito, aduciendo las siguientes razones:

⁴⁶³ “I beg to urge personally upon you the great opportunity for the development of American business interests in Spain. The reception here of our business interests would be most cordial on the part of the Spaniards, especially in view of the fact that the Germans (...) never became popular with the natives. (...) if we do not avail ourselves of this opportunity, (...) our failure to do so will be keenly felt by the King and his people”. Carta de Willard al Secretario de Estado. LOC, *Ibidem*.

⁴⁶⁴ “...not only to keep commercial relations with Spain in as prosperous and normal a conditions as possible, but to increase and better them (...). The Embassy would be glad to have (...) the Department’s views upon this letter, and its probable effect, and any suggestions that the Department may deem it advisable to make as how American commerce may be placed in such a position that it can overcome what is apparently the preponderant advantage on the part of English trade”. Despacho 137, de Willard al Secretario de Estado, 25/IX/1914. LOC, Willard Family Papers, Part I, 113, Folder 9.

No debe permitirse que la cuestión de la competencia alemana ensombrezca el hecho de que Gran Bretaña puede ser un rival comercial muy importante al finalizar la guerra. Es seguro que se hará cualquier esfuerzo, por parte de los exportadores británicos, para asegurar el comercio en este distrito –anteriormente en manos alemanas- (...) no debe perderse de vista que debemos contar con tenerlos como rivales comerciales con los que competir.

Por tanto, creo que ahora es el momento de prepararse para librar batallas comerciales serias tan pronto como acabe la guerra⁴⁶⁵.

El escenario estaba preparado para el establecimiento de contactos hispano-norteamericanos a nivel económico-comercial. España, hasta entonces poco propicia al apresuramiento cuando de mejorar los intercambios con los Estados Unidos se trataba, se veía ahora inclinada a hacerlo si deseaba mantener el flujo de importaciones que su economía precisaba. Los Estados Unidos, por el contrario, vieron en la guerra la oportunidad para acelerar su proceso de adquisición de una posición preponderante en la economía mundial, y extender la aplicación de la política de *Puertas Abiertas* a otros escenarios. Para el caso español, esta política se vio impulsada, en ciertas ocasiones, por intereses particulares norteamericanos que lograron llamar la atención del Departamento de Estado o sus funcionarios, y lograr el apoyo para unos proyectos que los diplomáticos estadounidenses terminaron aceptando como propios. Los esfuerzos de éstos se iban a centrar, durante la fase que abarca este capítulo, en tres áreas principales: lograr una rebaja arancelaria favorable a los norteamericanos, formar una cámara de comercio americana que coordinara toda la actividad inversora y comercial de los Estados Unidos en España, y arbitrar mecanismos que facilitaran la financiación del comercio bilateral. A cada una de estas tres actividades dedicaremos un apartado dentro de este epígrafe. Asimismo, tampoco podemos dejar de lado el tratamiento de los esfuerzos que, en una escala mucho menor, hizo la administración española por ayudar a ese fomento de las relaciones comerciales hispano-norteamericanas. Por último, echaremos un vistazo a las cifras del comercio hispano-norteamericano entre 1914 y 1917, para realizar un balance de los resultados de todas estas gestiones por parte de ambos gobiernos.

⁴⁶⁵ “The question of German competition must not be allowed to overshadow the fact that Great Britain is liable to be a very important trade rival at the conclusion of the war. It is certain that every effort will be made to secure the trade in this district –formerly in German hands- for British exporters. (...) we must count n having their trade rivalry to contend against must not be lost sight of. (...) Therefore, I believe that the present is the time to prepare for the serious trade battles to be waged as soon as the war is over”. Parte II del *Annual Report on Commerce and Industries* del Consul Americano en Valencia, 11/VIII/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

5.3.1. El impuesto al transporte del carbón y la rebaja arancelaria

En una época, como era la de los primeros años del siglo XX, en que España y los Estados Unidos, junto con muchos otros países, estaban comprometidos con una política de defensa de la producción interna, las barreras arancelarias podían llegar a suponer un importante obstáculo para el desarrollo del comercio internacional. La mayor parte de los gobiernos, sin embargo, habían arbitrado mecanismos para reducir este obstáculo con respecto a aquellos Estados con los que, por cualquier razón, se desease una relación comercial más fluida. De esta forma, la lenta reactivación del comercio hispano-norteamericano en la primera década y media de la centuria, había venido acompañada de pequeños acuerdos comerciales que establecían una rebaja tarifaria para determinados productos, como los de 1906 y 1909, que comentamos en su debido momento. Sin embargo, esos convenios resultaron claramente insuficientes según aumentó el interés de ciertos sectores productivos norteamericanos por adentrarse en el mercado español. En los meses anteriores al inicio de la Gran Guerra, algunos representantes de intereses privados comenzaron a demandar la colaboración del Departamento de Estado al objeto de mejorar las condiciones de entrada de sus productos en España, y tuvieron cierto éxito a la hora de atraer la atención de las autoridades. Particularmente intensas resultaron en este sentido las presiones efectuadas para lograr el levantamiento de las trabas impuestas al carbón estadounidense⁴⁶⁶.

España nunca había podido dejar de depender del carbón extranjero. Su producción nacional apenas alcanzaba para cubrir el 60% de las necesidades del país⁴⁶⁷, por lo que había de recurrirse a las importaciones, mayoritariamente provenientes de Gran Bretaña. Los Estados Unidos eran ya por entonces los mayores productores de carbón a nivel mundial, pero hasta el momento los intereses carboníferos norteamericanos no incluían a España en su lista de clientes principales. Como ejemplo, baste decir que para 1913, el valor de la importación de carbón española procedente de tierras británicas ascendía a 11.410.000 dólares, por tan sólo 158.471 dólares corres-

⁴⁶⁶ Las presiones de los intereses carboníferos y los esfuerzos norteamericanos por reducir los aranceles españoles ya fue resaltada JACKSON, Shirley Fulton: *The United States and Spain, 1898-1918*, Tesis Doctoral, Florida State University, 1967., pp. 180-225. Sin embargo, en estas páginas, Jackson, utilizando exclusivamente una parte de la documentación americana que nosotros hemos manejado, llega a conclusiones distintas a las aquí presentadas. La autora parece defender en todo momento la justicia de las reclamaciones norteamericanas y exagera en ocasiones la lentitud del gobierno español, al que acusa veladamente de descuido y de no comprender las necesidades de su propio país. Igualmente, Jackson minimiza todos los esfuerzos coordinados de la diplomacia norteamericana, tanto en Washington como en Madrid, por aumentar la presencia comercial de los Estados Unidos, pasando por alto, por ejemplo, las misiones del Agregado Comercial, que veremos más adelante.

⁴⁶⁷ MALUQUER DE MOTES, Jordi: "De la crisis colonial a la guerra europea. Veinte años de Economía española", en NADAL, Jordi; CARRERAS, Albert y SUDRIÀ, Carles: *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 81.

pondientes a la entrada de carbón norteamericano⁴⁶⁸. Pero para entonces una empresa estadounidense con sede en el estado de Maryland y una experiencia de más de cincuenta años en la extracción y comercio del carbón, la *Consolidation Coal Company*⁴⁶⁹, estaba considerando la posibilidad de introducirse en el mercado español, y en enero de 1914 sus representantes estaban en Madrid haciendo un estudio de las posibilidades de penetración⁴⁷⁰. Pronto descubrieron que había una traba importante para el desarrollo de sus planes. Existía en España, desde el año 1900, un impuesto sobre transportes marítimos que resultaba claramente discriminatorio para los Estados Unidos en el tema del carbón, ya que gravaba con dos pesetas la tonelada de este mineral procedente de Norteamérica, mientras que la cuota aplicada a los países europeos era de tan sólo 0,50 pesetas/tonelada. Apercebidos de esta circunstancia, todo parece indicar que los representantes de la Consolidation lograron el apoyo para sus intereses del Cónsul Americano en Madrid, F.T.F. Drumond, quien redactó un informe en que denunciaba el carácter arbitrario de la citada medida impositiva española. De esta manera, la cuestión llegó a oídos del Departamento de Comercio, cuyo subsecretario solicitó a sus colegas del Departamento de Estado “que se hagan importantes esfuerzos para conseguir la uniformidad del impuesto de transportes sobre el carbón⁴⁷¹”. Sin embargo, para cuando la Embajada de los Estados Unidos en la capital española recibió instrucciones en ese sentido del Departamento de Estado⁴⁷², Willard había tomado ya cartas en el asunto.

El Embajador había mantenido por entonces varias conversaciones al respecto con el Marqués de Lema, Ministro de Estado, advirtiéndole que las diferencias en el impuesto de transportes iban en contra del espíritu que venía rigiendo en las relaciones comerciales entre España y los Estados Unidos. Por otra parte, aseguraba que la igualación del impuesto con respecto a los demás países europeos conllevaría importantes beneficios para el comercio hispano-americano: por una parte, se podría ofertar el carbón norteamericano en mejores condiciones que el proveniente de Gran Bretaña, y por otra, su transporte no supondría una gran carga para los armadores españoles, pues podrían utilizarse los mismos barcos que llevaban ya a las costas norteamericanas,

⁴⁶⁸ Vid. cuadros al final de capítulo.

⁴⁶⁹ Vid. información institucional de la empresa, todavía existente, en <http://www.consolenergy.com>.

⁴⁷⁰ Carta de Willard al Cónsul americano en Madrid, F.T.F. Drumond, 10/I/1914. LOC, Willard Papers, I, 113, 2.

⁴⁷¹ “...to bring about uniformity in the transport tax on coal on import from foreign countries into Spain” Carta del Subsecretario de Comercio al Secretario de Estado, 27/I/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1914.

⁴⁷² Instrucción 15, del Secretario de Estado en funciones, J.B. Moore, a Willard, 30/I/1914. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.113COAL/5.

anualmente, un millón de toneladas de hierro y cobre españoles, y que entraban en territorio norteamericano libres de impuestos⁴⁷³.

Pero en esos momentos previos a la guerra, el gobierno español no venía claras las ventajas de perjudicar a uno de sus socios comerciales tradicionales, los británicos, que eran a la vez sus aliados políticos y que satisfacían sobradamente las necesidades nacionales de carbón, para favorecer a los norteamericanos, cuyo comportamiento resultaba desconocido para los españoles, y que tenían escasa experiencia en el mercado peninsular. Por ello, el Ministerio de Estado aseguró a la Embajada de los Estados Unidos que el gobierno español no podía, por sí solo, hacer nada respecto al impuesto de transportes, pues no estaba incluido dentro del arancel del país, sino que provenía de una Ley especial aprobada por las Cortes, y que sólo éstas podían anular. Además, se recordaba a Washington que si bien podía existir una discriminación negativa en lo relativo al carbón, había otras de carácter positivo referentes a otros productos, como el algodón, por cuyos fletes España cobraba menos a los Estados Unidos que a cualquiera de los países europeos. La única solución para mejorar la situación pasaba por la negociación de un nuevo tratado comercial bilateral⁴⁷⁴. Esta última proposición del Ministro de Estado español parecía bastante astuta. Es probable que el Marqués de Lema y sus asesores ignorasen que, bajo las condiciones legales del Arancel norteamericano de 1909, el gobierno de los Estados Unidos carecía del poder necesario para concluir acuerdos comerciales⁴⁷⁵, pero el ejecutivo español dejaba claro que no estaban dispuestos a alterar significativamente su política comercial respecto de los Estados Unidos, sin obtener alguna ventaja significativa a cambio.

Según Shirley Jackson, el Departamento de Estado se estaba planteando la toma de medidas comerciales de represalia contra España⁴⁷⁶ cuando el inicio de las hostilidades en Europa alteró radicalmente la posición de España, limitando enormemente sus posibilidades de regatear y efectuar contraofertas ante las demandas de los norteamericanos, cuyas mercancías eran ahora mucho más necesarias. Nada más entrar en la guerra Gran Bretaña embargó su producción de hulla, no permitiendo su exportación más que a cambio de diversas concesiones comerciales⁴⁷⁷. El gobierno

⁴⁷³ Nota de Willard al Ministro de Estado, 27/I/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1914.

⁴⁷⁴ Carta del Ministro de Estado a Willard, 21/III/1914. NARA, Ibidem.

⁴⁷⁵ Nota de Willard al Ministro de Estado, 28/XII/1914. NARA, Ibidem.

⁴⁷⁶ JACKSON, Sh.F.: *The United...op.cit.*, pp. 197-199. La autora recoge un informe que la oficina del Fiscal General había preparado, resumiendo las facultades que concedía la ley arancelaria al ejecutivo de los Estados Unidos, para tomar medidas de represalia en caso de que se considerase que algún país no respetaba los principios de reciprocidad.

⁴⁷⁷ No estamos en condiciones de afirmar que esta fuera una política general aplicada por los británicos. Sin embargo, por diversos indicios encontrados tanto en la documentación americana como española del período, parece ser que España sólo pudo continuar recibiendo carbón y

español, consciente de que el país iba a precisar otras fuentes de suministro de hulla y coque, anuló temporalmente en septiembre de 1914 los aranceles que gravaban la entrada de carbón en España e hizo saber al gobierno norteamericano que, en cuanto fuera posible, era muy probable que se suspendiera igualmente el impuesto de transportes⁴⁷⁸, cosa que se hizo en abril de 1915⁴⁷⁹. Con esta medida se pretendía además aliviar otro de los mayores problemas que se interponían en el incremento de los intercambios hispano-norteamericanos: la escasez de los vapores disponibles para el transporte de mercancías. Si la anulación de la medida impositiva conseguía atraer la atención de las firmas carboneras estadounidenses –se pensaba desde España- quizás éstas estuviesen dispuestas a arbitrar por su cuenta los pasos necesarios para el transporte del mineral combustible⁴⁸⁰. Sin embargo, los Estados Unidos quisieron asegurarse de que la definitiva suspensión de la imposición a los transportes -que podía resultar legalmente dificultosa por las razones aducidas por el Marqués de Lema meses antes-, no se retrasaba por mucho tiempo y continuaron presionando a las autoridades españolas acerca de ese asunto⁴⁸¹, provocando en ocasiones cierta irritación en el Ministerio de Estado⁴⁸².

Como acabamos de ver, las pretensiones norteamericanas pasaban en todo momento por aprovechar la contienda para adquirir una posición firme y duradera, no

otras mercancías inglesas a cambio de la venta preferente a Gran Bretaña de algunos productos que ayudaban al esfuerzo de guerra de ésta. Por ejemplo, sabemos que Francia y Gran Bretaña obligaron a España a embargar el antimonio y a dar licencias para su exportación exclusivamente a países aliados. Es fácil adivinar que el elemento de presión esgrimido por éstos para obtener tal concesión del gobierno español tenía que ver con artículos cuyo intercambio se encontraba restringido como resultado directo de la participación aliada en la guerra. Conocemos este caso porque España hubo de pedir permiso a Gran Bretaña para poder exportar a los Estados Unidos pequeñas cantidades de antimonio que el Departamento de Estado, a instancias de la *North American Copper Co.*, había solicitado a Madrid. Vid. Telegrama 231, de Lema a Riaño, 11-VI-1915; despacho 315, de Riaño a Lema, 12/VI/1915; Notas del Secretario de Estado a Riaño, 26/VII/1915, 5/VIII/1915, 11/IX/1915 y 22/XI/1915; Nota de Riaño al Secretario de Estado, 29/VII/1915. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

⁴⁷⁸ Despacho 142, de Willard al Secretario de Estado, 27/IX/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1914.

⁴⁷⁹ Vid. Memorando de la Oficina del Consejero de Comercio Exterior del Departamento de Estado, 18/II/1919. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/130.

⁴⁸⁰ Tel. 66, de Willard al Secretario de Estado, 31/III/1915. NARA, Embassy Madrid, 1915. Sobre la escasez de transportes marítimos vid. Tel. 228, de Riaño al Ministerio de Estado, 7/VIII/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

⁴⁸¹ Nota de Willard a Lema, 27/XII/1914, ya cit.

⁴⁸² Lema, probablemente cansado de las constantes reclamaciones relativas al carbón norteamericano, volvió en diciembre a retomar sus antiguos argumentos en contra de la anulación de la ley de transportes, después de haberle asegurado a Willard, como hemos visto, que dicha derogación resultaba bastante probable. Carta de Lema a Willard, 12/I/1915. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1915.

circunstancial, en aquellos mercados en los que pudieran y les interesara introducirse. A la puesta en práctica de este proyecto ayudó mucho la creación, en 1914, del cuerpo de agregados comerciales, dependientes del Departamento de Comercio. La Embajada de los Estados Unidos se apresuró a proponer que se destinase a España a uno de tales agregados⁴⁸³, y el 5 de noviembre de 1914 se nombró para el cargo a Charles W.A. Veditz, un economista, politólogo y sociólogo que colaboraba con el Departamento de Comercio desde 1905. Su residencia oficial permanente no sería Madrid sino París, desde donde podría trasladarse, cuando lo considerase conveniente, a España y Portugal, que quedaban dentro de la circunscripción que se le había asignado⁴⁸⁴.

Una de las misiones principales del nuevo Agregado Comercial iba a consistir en el estudio de las condiciones arancelarias españolas, para tratar de eliminar cualquier resquicio de discriminación sobre las mercancías estadounidenses y disminuir las imposiciones sobre las mismas. Así, durante su primera visita a España a comienzos de 1915 Veditz tomó contacto directo con el problema de la tasa del carbón y expuso las reivindicaciones de su país ante Alfonso XIII⁴⁸⁵, a quien aseguró que las especiales condiciones creadas por la guerra podrían conducir al “desarrollo del comercio internacional entre los dos países”, hasta entonces relativamente pequeño, y que “España ofrece también oportunidades poco corrientes para que el capital americano ayude a su desarrollo comercial e industrial”. Tras estas prometedoras palabras, Veditz se centró en el problema del carbón, solicitando del monarca la referida igualación del impuesto del transporte del carbón, y justificándola con el hecho de que los principales artículos que llenaban la exportación española a los Estados Unidos entraban en éstos bajo las mejores condiciones permitidas por la ley⁴⁸⁶.

La posición española, ahora más dependiente, era la adecuada para poder plantear exigencias como las del Agregado. Cuando el gobierno español suspendió el citado impuesto de transportes en abril de 1915, el Embajador Willard se sintió con la libertad de escribir al Secretario de Estado lo que sigue:

⁴⁸³ Así lo asegura Willard en una carta que envió a Alfonso XIII, el 23/XII/1914. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.516/6.

⁴⁸⁴ Vid. U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State, October 21, 1915*, Washington, Government Printing Office, 1915, p. 25. Sobre la vida académica de Veditz, vid. su ficha de la American Sociological Association. <http://www2.asanet.org>.

⁴⁸⁵ Despacho de Willard al Secretario de Estado, 26/II/1915. LOC, Willard Papers, I, 113, 2. La carta de presentación de Veditz al Rey en AGP, Carpeta 15.893, Expediente 2.

⁴⁸⁶ “...development of international trade between the two countries”; “Spain also furnishes unusual opportunities for American capital to aid in her industrial and commercial development”. Memorando de Veditz para Alfonso XIII, sobre la entrevista mantenida en el mes de enero de 1915, remitido por Willard al Mñistro de Estado el 12/VI/1915. LOC, Willard, I, 113, 4.

...no se puede exagerar la necesidad de que las navieras americanas den pasos inmediatos en el sentido práctico. (...) La Embajada concede gran importancia a este problema, se permite sugerir que se informe de manera confidencial a todas las compañías exportadoras de carbón, y especialmente a *The Consolidated Coal Company, Bankers Trust Building* de Nueva York [de la decisión del gobierno español], y se atreve a añadir que la eficacia para asegurar ulteriores ventajas comerciales en el futuro dependerá en gran medida de la forma en que este paso adelante dado por el Gobierno de España se vea correspondido por nuestras navieras y nuestro Gobierno⁴⁸⁷.

Al parecer, las recomendaciones del Embajador no cayeron del todo en saco roto, pues pocos días de la redacción de este telegrama Willard podía comunicar al Ministro de Estado el ofrecimiento de la casa *F. Mertens' Sons* -que como la Consolidation tenía sede en Maryland- para transportar a España tres millones de toneladas de carbón⁴⁸⁸.

El éxito obtenido en el asunto del impuesto de transportes impulsó a los norteamericanos a seguir buscando nuevas mejoras para su posible desarrollo comercial en territorio español. En la misma primavera del año 1915 llegó a oídos del Departamento de Estado que España había nombrado una comisión para estudiar una posible reforma de sus aranceles. Se pensó entonces en Washington que había llegado el momento de hacer que la Embajada de los Estados Unidos en España hiciese llegar al Ministerio de Estado las reivindicaciones de varios “corresponsales [que] desean que este Gobierno pida al Gobierno español, cuando revise su ley de aduanas y su programa de impuestos a la importación, que quite o mejore ciertas dificultades que existen para el desarrollo del comercio de exportación americano hacia España” – concretamente, las firmas comerciales deseaban un alivio de las condiciones para la introducción de frutas, verduras y otros productos de menor importancia, como la manteca de cerdo, el aceite de algodón o incluso los extintores-. El argumento que debía esgrimirse era que “los dos artículos que lideran las importaciones de los Estados Unidos provenientes de España [cobre en lingotes y en barras] están en la lista libre [de cargas]”, y que lo único que se pretendía era “sugerir al Gobierno Español que esta nación desea, en un espíritu de reciprocidad, tanto otorgar a España como recibir de

⁴⁸⁷ “...the necessity of immediate practical steps on the part of American shippers cannot be overstated (...). Great importance is attached by the Embassy to this matter, and it begs to suggest that all exporting coal companies and particularly the Consolidated Coal Company, Bankers Trust Building, New York City, be confidentially informed, and it begs to add that its future efficiency in securing commercial advantages will be largely determined by the manner in which this advance on the part of the Government of Spain is responded to by our shippers and Government”. Tel. 66, ya cit. Vid. también carta de Veditz a Willard, 26/IV/1915. NARA, Ibidem. En esta última, Willard recomendaba al Agregado Comercial dar pasos rápidos para aprovechar la nueva situación creada en España.

⁴⁸⁸ Carta de Willard al Ministro de Estado, 8/IV/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

ese país el tratamiento más generoso posible en lo relativo a impuestos a la importación y otros elementos de la ley y la administración de aduanas⁴⁸⁹. Antes de seguir estas instrucciones de sus superiores Willard esperó a que Veditz redactase un memorando que resumía las conclusiones de la investigación relativa a los aranceles que había efectuado a lo largo de su visita a España del mes de enero. El documento llegó a Madrid el mes de septiembre de 1915 y Willard lo remitió inmediatamente al Ministerio de Estado, reiterando al Marqués de Lema su convencimiento de que “las presentes circunstancias, extrañas y difíciles, que afectan al comercio internacional parecerían componer una excelente oportunidad (...) para contribuir al desarrollo comercial y la prosperidad económica de ambas naciones”. Por su parte, el agregado comercial concluía su exposición escrita haciendo un nuevo alegato a favor de la reciprocidad, al recordar que “las exportaciones de España a los Estados Unidos pagan, en la mayoría de los casos, tarifas que son mucho más bajas que la media de los gravámenes impuestos por los Estados Unidos a las importaciones⁴⁹⁰”.

Para entonces la situación interna de España comenzaba a ser bastante delicada como consecuencia de la escasez de ciertos productos de primera necesidad, cuya importación resultaba difícil, y la consiguiente subida de los precios, que se aceleraba progresivamente. Cuando en diciembre de 1915 se produjo la sustitución de Dato por el Conde de Romanones a la cabeza del gobierno la situación económica del país se había convertido en una prioridad para las autoridades. Se imponía una reestructuración del comercio exterior que fomentase la entrada de aquellos productos de primera necesidad que se precisaban con una mayor urgencia⁴⁹¹. En este punto los intereses españoles coincidían con los norteamericanos, quienes como hemos visto solicitaban la rebaja de los aranceles, entre otros, de algunos productos alimenticios que podían resultarle necesarios a España. Por tanto, no es de extrañar que a finales

⁴⁸⁹ “The several correspondents desire this Government to ask the Government of Spain in revising its custom law and schedules of import duties to remove or ameliorate certain difficulties in the way of developing American export trade to Spain...”; “The two articles leading in imports into the United States from Spain are both on the free list. They are copper pigs and ingots (...). You will call the attention of the Foreign Office to the facts relating to changes in the duties and in the export trade of Spain to the United States (...) with a view to suggesting to the Government of Spain that this nation desires, in a spirit of reciprocity both to extend to Spain and to receive from that country the most liberal treatment possible as to import duties and other features of customs law and administration”. Instrucción 94, del Secretario de Estado a Willard, 23-IV-1915. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/125a.

⁴⁹⁰ “...the present unusual circumstances affecting international trade would seem to be an excellent opportunity (...) to contribute most effectually to the commercial development and the economic prosperity of both nations...”. Nota de Willard al Ministro de Estado, 27/IX/1915. “...Spain’s exports to the United States pay in most instances rates that are much lower than the average duties imposed by the United States upon imports...”. Memorando del Agregado Comercial, remitido con la nota recién citada. Ambos en NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/126.

⁴⁹¹ Vid. ROMERO, F.J.: *España...op.cit.*, pp. 6-69.

de 1915 el ejecutivo español, dentro del polémico y contestado programa de medidas del nuevo Ministro de Hacienda, Ángel Urzáiz⁴⁹², decretase la reducción de las tarifas de entrada para algunos productos.

La decisión, aunque seguía la senda deseada por los Estados Unidos, no satisfizo plenamente a sus diplomáticos, que temían que las medidas fuesen “de naturaleza totalmente temporal”. A los ojos del Secretario de la delegación diplomática en Madrid, Charles Morris Dearing, la rebaja respondía a tres motivos principales, todos ellos de orden interno: sondear la impresión que producían en la opinión española las reformas tarifarias, para decidir o no la conveniencia de aplicar otras mayores con el tiempo y tratar de eliminar una serie de monopolios encubiertos existentes en el sector alimentario español, motivando con ello una bajada de precios⁴⁹³. Las impresiones de Dearing se vieron confirmadas tras una entrevista que mantuvo con el nuevo Ministro de Estado, Miguel Villanueva, el día 7 de enero de 1916, quien confirmó que las rebajas arancelarias, si bien se mantendrían mientras durase la guerra, podían no sobrevivir a ésta⁴⁹⁴. Con todo, el diplomático norteamericano creyó que la actitud reformista que en materia arancelaria parecía estar adoptando el gobierno español representaba una oportunidad inmejorable para tratar de conseguir rebajas estables en beneficio de los Estados Unidos. Por ello, hizo saber a Veditz que era un buen momento para dejar su sede parisina y trasladarse temporalmente a Madrid, donde podría tratar de negociar con el Ministro de Fomento, Amós Salvador, a quien Dearing consideraba “uno de los hombres más capaces y progresistas de España”⁴⁹⁵. El Agregado Comercial regresaría a España en 1916, pero lo haría con otros objetivos distintos a la consecución de ulteriores reformas tarifarias. Los Estados Unidos habían logrado algunas mejoras y prefirieron dejar el asunto para mejor ocasión. Las importantes variaciones que aparecerían en las relaciones comerciales hispano-norteamericanas a partir de 1917, de hecho, propiciarían que el tema de los aranceles no fuera retomado antes de que la guerra tocase a su fin.

5.3.2. La creación de la Cámara de Comercio Americana en España

La creación de una cámara de comercio americana en España es otro de esos proyectos que se concibieron dentro de los planes de expansión comercial que los Estados Unidos habían diseñado antes de la guerra, y que se vio facilitado por el de-

⁴⁹² Vid. FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia...op.cit.*, pp. 218-219.

⁴⁹³ Despacho 349, de Dearing al Secretario de Estado, 5/1/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁴⁹⁴ Despacho 351, de Dearing al Secretario de Estado, 10/1/1916. NARA, *Ibidem*.

⁴⁹⁵ “...one of the ablest and most progressive man in Spain...”. Carta de Dearing a Veditz, 5/1/1916. NARA, *Ibidem*.

sarrollo de ésta. Ya el 26 de febrero de 1914, más o menos al mismo tiempo que se producían los primeros intentos fallidos por variar las condiciones del impuesto español de transportes sobre el carbón, el Cónsul de los Estados Unidos en Barcelona, Carl Bailey Hurst, escribía al Embajador Willard:

Existe aquí un sentimiento a favor de una mayor extensión del comercio americano en España, y el desarrollo de relaciones comerciales más intensas entre los exportadores estadounidenses y americanos, que estoy intentado conducir hacia la creación de una cámara de comercio americana en España, con sede central en Barcelona, donde se centraliza la mayor parte del comercio, la industria y el capital españoles⁴⁹⁶.

Al parecer, el comercio hispano-norteamericano adolecía por entonces de una cierta falta de control, que ocasionaba pérdidas a los comerciantes envueltos en el mismo. La dificultad para llevar una inspección detallada de las cantidades de cada producto que se desembarcaban provenientes de los Estados Unidos ocasionaba que en muchas ocasiones aquéllas fueran inferiores a lo estipulado en los contratos, lo que resultaba especialmente delicado en el caso del algodón y la madera, dos de los productos más importantes traídos de Norteamérica. Resultaba así natural que los hombres de negocios implicados en estos intercambios y los diplomáticos estadounidenses pensasen que la mejor solución a los problemas citados pasaba por la creación de una cámara de comercio que se encargase de velar directamente por los intereses de sus miembros, y de difundir toda aquella información que pudiese conducir a una intensificación del comercio entre los Estados Unidos y España⁴⁹⁷. Willard también se sintió a gusto con la idea, que de realizarse supondría un paso adelante en el proceso de estrechamiento de las relaciones comerciales entre España y los Estados Unidos en que estaba comprometido. Por ello, en cuanto tuvo noticia de las intenciones del cónsul en Barcelona emprendió una investigación acerca del estatuto legal vigente en España en relación con la formación de sociedades integradas mayoritariamente por extranjeros. Según pudo averiguar a través del Ministerio de Estado, apenas existía ningún obstáculo para hacerlo, siempre y cuando todos los miembros estadounidenses de la futura cámara estuviesen debidamente registrados en sus respectivos consulados como residentes en España⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ "There is a sentiment here in favor of the further extension of American trade in Spain and the development of somewhat closer commercial relations between American and Spanish exporters that I'm endeavoring to lead to the formation of an American chamber of commerce for Spain, with the headquarters in Barcelona, where Spanish trade, industry and capital is largely centralized". Carta de Hurst a Willard, 26/II/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1914.

⁴⁹⁷ Para una explicación de los orígenes de la idea de la cámara: Despacho 243, de Hurst al Secretario de Estado, 10-I-1917. NARA, RG 59, Embassy Madrid, 1910-1929, 652.1117/3.

⁴⁹⁸ Memorando del Ministerio de Estado al Embajador de los Estados Unidos en España, 31-III-1914. NARA, *Ibidem*.

Mientras en Barcelona se seguía pensando en la mejor manera de conducir a la creación de la cámara, el inicio de la guerra añadía motivos para hacerlo de manera pronta. El mismo Hurst lo expresó en una de las reflexiones más simples pero precisas de cuantas hizo la diplomacia de los Estados Unidos para explicar las consecuencias del conflicto en el comercio bilateral:

La guerra ha forzado a los importadores españoles a dirigir sus miradas más que nunca hacia los productos de los Estados Unidos, y nuestros importadores se han visto obligados a adquirir en España ciertas mercancías que previamente se buscaban en otros países, resultando en una actividad comercial recíproca más intensa que la que existía previamente entre los dos países⁴⁹⁹.

Sin embargo, habría que esperar unos meses para que los planes del Cónsul sufriesen un nuevo impulso, que llegó cuando la toma de contacto del Agregado Comercial con la realidad española le llevó a Barcelona. Veditz quedó impresionado con el plan de Hurst, y así se lo comunicó al Embajador tras su regreso a París:

...el proyecto en su totalidad me impresionó de manera tan favorable que he escrito al Departamento de Comercio en Washington en relación al mismo. (...) si ha de formarse tal organización, ahora es probablemente el mejor momento para hacerlo⁵⁰⁰.

Para ello proponía una reunión de todos los representantes consulares norteamericanos en España en la que pudieran compartir sus ideas y coordinarse con vistas al establecimiento de la Cámara. El apoyo de Veditz tuvo una doble importancia: por una parte, aceleró enormemente la concreción del proyecto previo, y por otra, informó del mismo a las oficinas del gobierno norteamericano encargadas de la promoción del comercio internacional. El Agregado Comercial aportó a la idea original de Hurst, según palabras de éste, “excelentes sugerencias”, que le llevaron a coordinarse con varios representantes de intereses norteamericanos en España, entre los que destacaban la *Ebro Irrigation and Power Co.* y la *U.S. Steel Products Co.* Conjuntamente tomaron algunas decisiones acerca de la futura institución:

Mientras los miembros serán tanto americanos como españoles, se piensa que los miembros americanos estarán en mayoría, si se cuentan los que se unirán en los Estados Unidos. Se tendrá cuidado de seleccionar sólo empresas selectas (...). Aunque no hemos empezado a reclutar miembros, contamos con una membresía de unos 100 por

⁴⁹⁹ “The war has forced Spanish importers to look more than ever to the United States for supplies, and our importers have been obliged to purchase certain merchandise in Spain which was formerly sought in other countries, resulting in an intenser, reciprocal business activity than previously existed between the two countries...”. Despacho 243, ya cit.

⁵⁰⁰ “...the whole project struck me so favorably that I have written to the Department of Commerce in Washington in regard thereto. (...) if such an organization is to be formed, now is probably the best time to form it”. Carta de Veditz a Willard, 3/IV/1915. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1915.

España y de unos 150 en los Estados Unidos, de los que entre 40 y 50 ciudadanos americanos o empresas estarán en Barcelona, y seguramente más según pase el tiempo⁵⁰¹.

Todos ellos esperaban igualmente que la cámara pudiera empezar a funcionar a principios del año 1916. Sin embargo, antes de dar el paso definitivo deseaban un testimonio claro del apoyo a sus planes de las autoridades americanas, y para ello ofrecieron la presidencia honoraria de la institución a Willard, lo cual, argumentaban, sería “un gran éxito y un testimonio duradero de un movimiento comenzado durante su período como Embajador⁵⁰²”. El diplomático no se atrevió a dar ese paso. Como veremos en alguna otra ocasión a lo largo de la presente tesis, la diplomacia y el gobierno norteamericanos, si bien no solían tener ningún problema en colaborar con intereses privados cuando ello convenía a sus proyectos, se mostraban algo recelosos a dar muestras públicas de su asociación. Willard se vio obligado a declinar la oferta, achacando su decisión a “la poca disposición del Departamento [de Estado] para que los diplomáticos, como tales, se identifiquen claramente con organizaciones específicas, o corran el menor riesgo de limitar su total libertad de actuación, y por ende, la del Departamento⁵⁰³”.

La negativa del Embajador volvió a paralizar todos los planes. Sin embargo, el apoyo previo de Veditz y la información remitida por éste a sus superiores no iban a ser en vano. A finales de 1916 el Departamento de Comercio, extrañado por la ausencia de noticias relativas al avance del proyecto de la Cámara, se apresuró a pedir informes sobre el mismo a través del Departamento de Estado⁵⁰⁴. Hurst vio ahora una nueva posibilidad de revitalizar sus gestiones y volvió a presentar toda su idea, resaltando las excelentes oportunidades que una cámara de comercio podría crear para afianzar definitivamente la posición mercantil de los Estados Unidos en España:

⁵⁰¹ “While the membership will be both American and Spanish, it is proposed that the American members will be in the majority, counting those that will join in the United States. Care will be taken to have only chosen firms. (...) Although we have not to enroll members, we count on a membership of about 100 and about 150 in the United States, of which between 40 and 50 American citizens or firms will be in Barcelona, and certainly more as time goes on”. Carta de Hurst a Willard, 27/IV/1915. NARA, *Ibidem*.

⁵⁰² “...a great success and a lasting testimonial of a movement started during your Ambassadorship...”. *Ibidem*.

⁵⁰³ “...the disinclination of the Department to have diplomatic officers, as such, identify themselves too closely with specific organizations or to run the least risk of limiting their, and consequently, the Department’s perfect freedom of action”. Carta de Willard a Hurst, 4/V/1915. NARA, *Ibidem*.

⁵⁰⁴ Carta del Subsecretario de Comercio al Secretario de Estado, 21/XI/1916. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.1117/2.

Deseo especialmente ver mi plan puesto en práctica tan pronto como sea posible, para que *al final de la guerra podamos estar en posición de enfrentarnos con todos los problemas de reorganización de las actividades comerciales extranjeras en España*⁵⁰⁵.

No tenemos constancia documental de las impresiones que las palabras del Cónsul, apelando a la posibilidad de una presencia comercial permanente y duradera de los intereses norteamericanos en España, tuvo en el Departamento de Comercio; pero quizá no sea muy aventurado concluir que esta oficina ofreció algún tipo de aliento, pues el proyecto, que en palabras del propio Hurst se encontraba parado a causa de que “muchos de los miembros de la Cámara de Comercio sentían que sin el Embajador a la cabeza, la nueva empresa carecería de un total apoyo oficial”⁵⁰⁶, volvió a revitalizarse, como lo demuestra el hecho de que el 29 de octubre de 1917 –con los Estados Unidos embarcados en la contienda mundial- se diera nacimiento oficial a la Cámara de Comercio Americana en España, con sede en Barcelona. Ese día, todos los miembros fundadores acordaron la elección del siguiente consejo rector de la nueva institución:

Presidente: Mr. P.J. Brewer, Director General en España de la *Westinghouse Company*.

Vicepresidente: Mr. H. Harrsen, Director General de la *Ebro Irrigation and Power Company*.

Vicepresidente: Mr. H. Van Tress, Agente en España de la *United States Steel Products Company*.

Secretario Honorario: Mr. P.H. Smith, Director en España de la *Allied Machinery Company*.

Tesorero: J.C. Mares, de la firma de Carl Mares, Agente General en España de la *Scott Bowns Company*⁵⁰⁷.

Como puede observarse, los intereses norteamericanos que ocuparon los puestos clave de la cámara no eran sólo agentes comerciales interesados en vender o comprar mercancías en España o los Estados Unidos. Allí estaban también representadas empresas americanas con filiales en España –caso de la *Westinghouse Company*-, así como firmas fundadas en España para la explotación de alguno de los recursos del país –como la eléctrica *Ebro Irrigation*, de capital fundamentalmente canadien-

⁵⁰⁵ “I am particularly desirous of seeing my plan carried out as soon as possible, so that at the end of the war we may be in a position to cope with all the problems of foreign business reorganization in Spain”. Despacho 223, ya cit. Las cursivas son nuestras.

⁵⁰⁶ “Some of the members of the Chamber of Commerce felt that without our Ambassador at its head the new undertaking would not be having the fullest official support...”. Ibidem.

⁵⁰⁷ Despacho 323, de Hurst al Secretario de Estado, 12/XI/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.11171/4.

se, y nacida en 1913⁵⁰⁸-, cuya participación daba carta de naturaleza a un proceso que no haría sino intensificarse en los años posteriores a la guerra: la aparición en España de un creciente número de firmas filiales de grandes empresas norteamericanas, o constituidas principalmente a partir de capital estadounidense. Por otra parte, la Cámara de Comercio Americana en España no era sino una consecuencia de la existencia de un vínculo comercial y financiero en continuo crecimiento que, como dicha institución, ha perdurado hasta nuestros días. A modo de curiosidad, diremos para concluir este apartado que si el primer Presidente Honorario de la Cámara hubo de ser el Cónsul Hurst, por la negativa de Willard a ocupar tal cargo, en la actualidad toman posesión de ese simbólico puesto todos los embajadores de los Estados Unidos en España⁵⁰⁹.

5.3.3. Los problemas de financiación del comercio bilateral

Escribíamos en párrafos precedentes que el Embajador de los Estados Unidos en España, pocos días después del inicio de las hostilidades en el Viejo Continente, encargó a todos sus subordinados la realización de estudios relativos “a las dificultades que la presente guerra europea ha ocasionado, en relación con las importaciones a España desde los Estados Unidos, y las exportaciones desde España a los Estados Unidos⁵¹⁰”. Después de recibidos los resultados de la encuesta, Willard los resumió en uno de sus despachos al Departamento de Estado, resaltando especialmente las dificultades existentes para la financiación de los intercambios comerciales hispano-estadounidenses:

...una cuidada investigación efectuada a través de los cónsules y por otras vías resalta dos obstáculos importantes: primero, la ausencia de servicios bancarios internacionales; y segundo, el hecho de las casas exportadoras americanas están exigiendo pagos en metálico por adelantado para todos los transportes a España, lo que desata aquí muchas quejas. (...) Los exportadores alemanes otorgaban créditos muy generosos antes del estallido de la guerra...⁵¹¹.

⁵⁰⁸ Vid. *Table of Private Acts (1867-December 31, 2004)*, Departamento de Justicia, Canadá (<http://laws.justice.gc.ca/en/privlaw/207676/6709.html>)

⁵⁰⁹ Vid. <http://www.amchamspain.com>.

⁵¹⁰ “...the difficulties which have been created by the present European war, with regard to importations into Spain from the United States, and exportations from Spain to the United States...”. Carta de Willard a Hurst, 22/IX/1914, ya cit.

⁵¹¹ “...careful investigation made through the various consuls in Spain and otherwise discloses two important obstacles: first, the absence of international banking facilities; and second, the fact that American exporting firms are now requiring cash payments in advance of practically all shipments to Spain, and of which much complaint is heard here. (...) German exporters before de outbreak of the war extended very liberal credits...”. Despacho 182, de Willard al Departamento de Estado, 30/XI/1914. NARA, RG 84, Emassy Madrid, 1914.

Desde luego, la falta de medios para financiar el comercio hispano-norteamericano no era un problema nuevo. Ya en 1903 un informe del Departamento de Comercio de los Estados Unidos había resaltado, como Willard, que los comerciantes americanos eran reacios a extender créditos a los compradores españoles⁵¹². Desde luego, este hecho marcaba un obstáculo importante a sobrepasar si se deseaba aumentar de manera significativa las cifras de intercambios, pero hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial no parece que se diera ningún paso en tal sentido. Antes de ese momento, las operaciones de crédito entre comerciantes españoles y estadounidenses se canalizaban a través de bancos europeos con redes que alcanzaran a ambos países⁵¹³. Sin embargo, este sistema indirecto se colapsó a partir del verano de 1914, cuando los países beligerantes congelaron sus actividades bancarias, dificultando enormemente los pagos de las mercancías que navegaban entre España y los Estados Unidos. Se plantearon entonces dos vías de acción para solventar el problema: el establecimiento de una sucursal del Banco de España en territorio norteamericano o la apertura de una oficina bancaria privada estadounidense en alguno de los ejes comerciales de España.

La apertura de una sucursal del Banco de España en los Estados Unidos

La primera solución que se procuró dar al problema de la subvención de las transacciones hispano-norteamericanas fue la apertura de una agencia del banco emisor español en Nueva York. La idea fue originalmente propuesta por la filial en España de una importante empresa estadounidense: la *Crown Cork and Seal Company*, radicada en Baltimore (Maryland). La firma había sido fundada en 1892 para dedicarse exitosamente a la fabricación de tapones de corcho. A comienzos del siglo XX decidió expandirse internacionalmente y abrió varias fábricas subsidiarias en distintos países del continente europeo⁵¹⁴, incluida España. Allí nació la sociedad *Corchera Internacional*, con sede en Palamós⁵¹⁵, donde daba empleo regular a entre 2.500 y 3.000 traba-

⁵¹² DANZINGER, Adolphus: *Drawbacks to American-Spanish Trade*, en United States Department of Commerce and Labor: *Consular Reports*, 277 (1903), citado por JACKSON, Sh.F.: *The United...op.cit.*, p. 182.

⁵¹³ Así parece desprenderse de la correspondencia diplomática. La *Corchera Internacional*, cuyo caso analizaremos inmediatamente, recibía los fondos de su empresa madre, la *Crown Cork & Seal Co.*, por medio de bancos franceses (Carta de Junius H. Stone, Director General de la Corchera Internacional, a Willard, 8/VIII/1914. NARA, RG 54, 1910-1929, 852.516/3). Asimismo, sabemos que el Embajador Riaño cobrara su sueldo a través de casas de banca londinenses (Despacho 361, del Embajador de España en los Estados Unidos al Ministro de Estado, 27/XII/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134).

⁵¹⁴ Los primeros países en los que la Crown abrió sucursales fueron Gran Bretaña, Francia y Alemania. Vid. la información institucional de la compañía: <http://www.crowncork.com>.

⁵¹⁵ Según un cuadro de inversiones extranjeras en España recogido por Teresa Tortella, la Corchera Internacional contaba también con participación de capital francés. Vid.: TORTELLA,

jadores. A comienzos de agosto de 1914, el director general de la Corchera, Junius H. Stone –quien también actuaba como agente consular de los Estados Unidos en Palamós, bajo la jurisdicción del Cónsul de los Estados Unidos en Barcelona⁵¹⁶- hizo saber al Embajador Willard, así como a los ejecutivos de la *Crown Cork*, que su empresa estaba a las puertas de pasar por serias dificultades, a causa de la imposibilidad de “encontrar medios para remitir pesetas” desde los Estados Unidos hasta España. Si no se lograba arbitrar alguna solución, la Corchera podría verse obligada a clausurar sus actividades, lo que dejaría en situación de desempleo a todos los trabajadores. Stone avisaba que “este lamentable estado de cosas no se limita a nosotros, sino que es común a todos los productores de esta parte de España, y por consiguiente la situación es tal que podría acarrear serios problemas al gobierno”, que tendría que vérselas con la inestabilidad inherente a un alto número de parados concentrados en una misma región. Asimismo, la imposibilidad de mover el dinero sería un serio obstáculo a la llegada del algodón norteamericano a España, “urgentemente necesario para la paz industrial” de España. Como solución, el director proponía

...que se abra inmediatamente en Nueva York una sucursal del Banco de España, y (...) que se la autorice a recibir en depósito oro o certificados sobre oro en Nueva York, haciendo el Banco de España aquí un pago en pesetas contra dichos depósitos (...) la misma maquinaria permitiría la transferencia rápida y segura de fondos a los Estados Unidos como pago por algodón y otras materias primas...⁵¹⁷

Los ejecutivos de la *Crown Cork* dieron a la idea la máxima difusión posible. El Presidente de la compañía, J.R. Hood, expuso los argumentos de su delegado en España ante el Embajador Riaño⁵¹⁸ y el Secretario de Estado⁵¹⁹. Bryan ya había sido informado del asunto por medio de la Embajada de los Estados Unidos en España⁵²⁰ y tomó cierto interés por el mismo. Por un lado, autorizó al Encargado de Negocios Dea-

Teresa: “La inversión extranjera a través del archivo del Banco de España”, ponencia presentada en el *VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, celebrado en Santiago de Compostela, 13-16 de septiembre de 2005, p. 6

⁵¹⁶ U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State, November 18, 1914*, Washington, Government Printing Office, 1914, p. 50.

⁵¹⁷ “...that a branch or agency of the Bank of Spain be immediately opened in New York City and (...) be authorized to receive gold or gold certificates on deposit in New York, payment being made in pesetas by the Bank of Spain here against such deposits (...) the same machinery would permit the safe and prompt transfer of funds to the States in payment for cotton and other raw materials...”. Carta de Junius H. Stone a Willard, 8/VIII/1914. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.516/3. De este documento procede igualmente la información acerca del número de empleados de la compañía.

⁵¹⁸ Carta de Hood a Riaño, 14/VIII/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

⁵¹⁹ Carta de Hood al Secretario de Estado, 14/VIII/1914. Copia en *Ibidem*.

⁵²⁰ Telegrama de Dearing a Bryan, 12/VIII/1914. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.516.

ring para que “llevase ante el Ministro de Estado español el problema⁵²¹”; y por otro, hizo saber a Riaño que “en opinión de este Departamento [de Estado], el establecimiento por parte del Banco Nacional Español de una (...) sucursal en Nueva York no haría sino beneficiar los intereses de los Estados Unidos y España⁵²²”. Sin embargo, el diplomático español no parecía muy optimista. Consciente de la lentitud con que solían tramitarse en España los asuntos administrativos, había sugerido a los directivos de la *Crown Cork*, como solución de urgencia, la posibilidad de transportar el oro de las transacciones en los mismos barcos encargados de llevar las mercancías entre España y los Estados Unidos⁵²³. Como es natural, a Hood no le satisfizo en absoluto una sugerencia que podía conllevar un alto grado de riesgo, y el asunto siguió su curso normal en las instancias gubernamentales españolas.

El Ministerio de Estado, instado tanto por Riaño como por el personal de la Embajada de los Estados Unidos en España, se limitó a enviar el proyecto al Ministerio de Hacienda, desde donde, a su vez, se hizo llegar a los administradores del Banco de España. A finales de septiembre, más de un mes y medio después de que las dificultades para remitir fondos entre España y los Estados Unidos hubiesen sido puestas de manifiesto, el ejecutivo español no había tomado ninguna decisión al respecto⁵²⁴. Todo ello a pesar de los denodados esfuerzos del propio Junius Stone por agilizar el proyecto. El Director General de la Corchera se trasladó durante el mes de agosto a San Sebastián, con el convencimiento de que “todo lo que se necesitaba para asegurar resultados beneficiosos era exponer la situación, con razonable claridad, ante las autoridades apropiadas”. Con esa filosofía se entrevistó con el Primer Ministro, Eduardo Dato, y posteriormente con varios ejecutivos del Banco de España, quienes se limitaron a responder que “el problema estaba siendo estudiado”. Finalizados estos encuentros, el inicial optimismo de Stone se había evaporado, y éste estaba ahora convencido de que nunca se lograría instalar la ansiada sucursal del Banco de España en Nueva York⁵²⁵.

⁵²¹ “...to take up with the Spanish Minister of State the matter...”. Tel. de Bryan a Dearing, 17/VIII/1914. NARA, *Ibidem*.

⁵²² “...in the opinion of this Department, the establishment by the Spanish National Bank of a similar branch in New York could not fail to benefit the interests of the United States and Spain...”. Nota 342, de Bryan a Riaño, 20/VIII/1914. NARA, *Ibidem*.

⁵²³ Vid. carta de Hood a Riaño, ya cit.

⁵²⁴ Real Orden 274, del Subsecretario del Ministerio de Estado, Eugenio Ferraz, a Riaño, 26/IX/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

⁵²⁵ “...al that was needed to insure beneficial results was the placing of the situation with reasonable clearness before the proper authorities...”; “...the matter was being ‘studied’”. Carta de Stone a Willard, 5/IX/1914. Copia en AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

Más efectivos resultaron los movimientos de los hombres de negocios asociados a la Cámara de Comercio Española en Nueva York. Como Riaño, pensaron que era mejor tratar de arbitrar por su cuenta una solución al corte de los mecanismos de la financiación comercial. Con la colaboración del Cónsul de España en la isla de Manhattan, Francisco Javier Salas, visitaron durante el mes de agosto de 1914 varias entidades de banca, buscando alguna que aceptase actuar como agente del Banco de España en los Estados Unidos. No sin esfuerzo, encontraron una respuesta afirmativa en las oficinas del *National City Bank*, cuya disponibilidad no perdieron tiempo en transmitir al Ministerio de Estado⁵²⁶. Quizá sin saberlo, los comerciantes españoles en los Estados Unidos habían dado con la solución que finalmente adoptaría el Banco de España, no sin bastante demora. Hasta comienzos de octubre no se conoció la respuesta oficial de la entidad emisora. Sus órganos rectores negaron la posibilidad de abrir una sucursal en Nueva York, similar a las de París o Londres, porque la finalidad de éstas no era el fomento de los intercambios comerciales, sino “el pago del Cupón de la Deuda Pública”. Sin embargo, aceptaron la posibilidad de elegir a uno o varios bancos norteamericanos para actuar como corresponsales del Banco de España en Nueva York⁵²⁷. Los elegidos para esta tarea serían el *Irving Place National Bank* y el *National City Bank*⁵²⁸. Este último iniciaba aquí una vinculación con los intereses españoles que se prolongaría durante varios años.

El *National City Bank* se interesa por España

Desde los momentos iniciales de la Primera Guerra Mundial, y más aún cuando quedó claro que el proyecto de apertura de una sucursal del Banco de España en los Estados Unidos constituía un deseo utópico, comenzó a hablarse en los círculos oficiales y financieros hispano-norteamericanos de la viabilidad de inaugurar una o varias agencias de alguna entidad bancaria estadounidense en territorio español, siempre con la finalidad de facilitar las transacciones comerciales y las inversiones⁵²⁹. El mismo Junius H. Stone, que pronto iba a trasladarse a Nueva York a ejercer las labores de agente comercial privado para firmas interesadas en invertir o comerciar con Francia,

⁵²⁶ Despacho 586, del Cónsul de España en Nueva York a Riaño, 27/VIII/1914. AGA, Ibidem.

⁵²⁷ Real Orden 285, de Ferraz a Riaño, 7/X/1914. AGA, Ibidem.

⁵²⁸ Telegrama de Willard al Secretario de Estado, 27/IX/1914, anunciando el nombre de las entidades que iban a actuar como corresponsales del Banco de España. NARA, RG, 59, 1910-1929, 852.516/5.

⁵²⁹ El Marqués de Lema había sugerido ya a Willard la posibilidad de que un banco americano abriese una oficina en España mientras todavía se estaba discutiendo el proyecto del Banco de España. Willard se había mostrado de acuerdo con las observaciones del Ministro de Estado, y así se lo hizo saber a su gobierno. Tel. de Willard al Secretario de Estado 24/VIII/1914. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.516/1.

España y Portugal⁵³⁰, utilizó el caso español como muestra de las posibilidades que la especial coyuntura europea ofrecía para establecer una primacía bancaria firme y duradera de los Estados Unidos a nivel global:

Las condiciones actuales de Europa ofrecen otra alternativa, una que de adoptarse conllevaría un gran beneficio financiero para los Estados Unidos, y no sólo para España, sino para todos los países europeos con los que hacemos negocios. Ésta es la creación rápida de un banco americano con sede central en Nueva York, y sucursales en los diversos centros financieros de Europa (...). Si nuestros banqueros tienen la valentía y la previsión necesarias para valerse de esta oportunidad mientras les sea posible, estoy convencido de que el centro financiero de los negocios pasaría de Londres a Nueva York en el plazo de un año⁵³¹.

Las ideas de este empresario llevaban ya en el aire bastante tiempo. Hasta no mucho antes de la guerra los bancos norteamericanos con sede central en los Estados Unidos tenían prohibido inaugurar sucursales en el extranjero. Por ello, el creciente volumen de comercio exterior y de inversiones estadounidenses fuera del país debía ser financiado por banqueros extranjeros, ya fueran británicos, franceses, alemanes o de cualquier otra nacionalidad. Sin embargo, influyentes sectores de la banca, fundamentalmente neoyorquinos, llevaban años luchando por vencer esta traba legal, aduciendo que la expansión económica norteamericana sería mucho más efectiva y rápida si se hacía contando con mecanismos de financiación también estadounidenses. Uno de los personajes que más peleó en este sentido fue Frank A. Vanderlip, presidente del *National City Bank* (NCB) de Nueva York (en el cargo entre 1906 y 1919), cuyos esfuerzos resultaron imprescindibles para lograr la promulgación, en junio de 1914 y con los auspicios de la administración Wilson, de la *Federal Reserve Act*, que facultaba a las entidades financieras norteamericanas a salir fuera de las fronteras del país.

Y fue precisamente el NCB el que más rápidamente se amparó en la nueva legislación, abriendo una sucursal en Buenos Aires en fecha tan temprana como noviembre de 1914. Las atenciones de Vanderlip se dirigieron en un primer momento hacia Latinoamérica –en poco tiempo surgieron nuevas oficinas del banco en Brasil, Uruguay, Cuba y Chile–, pero pronto se extendieron hacia Europa, donde la guerra ofrecía a los todavía neutrales Estados Unidos grandes posibilidades de penetración.

⁵³⁰ Vid. Expediente especial n.º 27 (1916). AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8138.

⁵³¹ “These considerations, and the existing European situation generally, indicate another alternative, and one which, I believe, would be adopted to great benefit of the United States, and not only Spain but all the European countries with whom we do business. This is the speedy establishment of an American bank with headquarters in New York and branches in the various financial centers of Europe (...) if our bankers have the courage and foresight to grasp this opportunity while it is within their reach I am persuaded that the financial center of the business would be removed from London to New York within a year...”. Carta de Stone a Willard, 5/IX/1914, ya cit.

Con motivo de ayudarse en sus planes de extensión, el año 1915 Vanderlip adquirió la *International Banking Corporation* –una firma bancaria norteamericana que desde poco después de 1898 actuaba fuera de los Estados Unidos-, con lo que el NCB se convirtió en la institución bancaria más grande del mundo⁵³². Un año más tarde nació, también bajo los auspicios de este banco, la *American International Corporation* (AIT), que en conjunción con las actividades internacionales del National, estaba destinada a la promoción del comercio estadounidense y de las grandes inversiones de capitales americanos en empresas extranjeras⁵³³.

El interés del NCB hacia España tuvo sus primeras manifestaciones en 1915. En junio, el Embajador Willard informaba a sus superiores que era bastante probable que el gobierno español tratase de obtener préstamos en el extranjero, y preguntaba si, dado el caso, los Estados Unidos estarían dispuestos a suscribir dichos créditos⁵³⁴. El Secretario de Estado, Robert Lansing, decidió que fueran los banqueros norteamericanos los que estudiaran el asunto, y remitió las informaciones del Embajador al Vicepresidente del Citybank, R.L. Farnham. Sus empleados estuvieron unos días considerando si resultaba conveniente prestar dinero a España, en caso de que su gobierno lo solicitara, y concluyeron que las condiciones actuales del país no parecían favorables para tales operaciones financieras. Sin embargo, Farnham hizo saber al tercer Subsecretario de Estado:

...para el *National City Bank*, España es un país muy interesante; estamos considerando seriamente la idoneidad de abrir allí una sucursal de este banco, y (...) nos alegraremos de ser avisados por usted o su Departamento, en cualquier momento, de los planes financieros del Gobierno español...⁵³⁵

La apertura de una sucursal no era el único proyecto del NCB para España. Inmediatamente después de la creación de la AIT, su vicepresidente, Willard Straight, - una curiosa personalidad del mundo de los negocios estadounidense, que desde el cambio del siglo se había destacado por su apasionada defensa de las inversiones en

⁵³² Hasta aquí, toda la información relativa a Vanderlip y el *National City Bank* proviene de MAYER, Robert: "The origins...art.cit."

⁵³³ Sobre el momento de creación de la *American International Corporation*, vid. ROBERTS, Priscilla: "Willard Straight...art.cit.". Acerca de las funciones de la misma, vid. carta de Veditz a Fred M. Dearing, 26/I/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁵³⁴ Tel. 104, de Willard al Secretario de Estado, 22/VI/1915. NARA, Ibidem.

⁵³⁵ "...to the National City Bank Spain is a very interesting country; we are seriously considering the advisability of establishing there a branch of this Bank (...) we (...) will be glad to be advised by you or your Department at any time of any financial plans of the Government of Spain...". Carta del National City Bank a William Phillips, tercer subsecretario de Estado, 1/VII/1915. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.51/27. Como veremos en el siguiente apartado, por esos días, Vanderlip había recibido la vista de un agente comercial español.

el extranjero⁵³⁶- comenzó a relacionarse por carta con el Secretario de Comercio, requiriendo su apoyo para el estudio de las oportunidades de negocio que se abrían en España. Una vez más, el Departamento de Comercio no tuvo ningún inconveniente en prestar su ayuda y ordenó al Agregado Comercial Veditz que se dirigiera a España para preparar ante las autoridades el terreno para una próxima visita a Madrid de un representante de la AIT, y estudiar de manera especial los recientes descubrimientos de potasa en España, considerando las posibilidades de dicha entidad para hacerse con el derecho a explotarlos⁵³⁷.

Los otros proyectos de la AIT respecto de España los conocemos gracias a la diplomacia española, que no se encontraba menos entusiasmada que sus homólogos norteamericanos por los diseños de la entidad financiera. En abril de 1916 Riaño escribía al Ministerio de Estado acerca de la disposición de aquélla a considerar la inversión en una línea de vapores entre Nueva York y Vigo⁵³⁸, y Romanones le contestaba entusiásticamente que “puede V.E. decir Director Banco que recibirá en España la mejor acogida y se le darán cuantas facilidades necesite⁵³⁹”. Igualmente, en el mes de agosto de ese mismo año el Ministro de Estado, Amalio Gimeno, decía al Embajador en Washington que “existen entabladas negociaciones para que el *National City Bank*, de Nueva York, aporte los capitales necesarios para la construcción del Ferrocarril de Zamora a Orense”, que constituiría un complemento natural de la línea de navegación recién mencionada, al completar la unión entre Vigo y Medina del Campo. El Ministro encargaba a Riaño para que hiciese todo lo posible por mantener vivo el interés del banco⁵⁴⁰. Por su parte, Veditz cumplió diligentemente con la misión que le fue encargada. En febrero habló al Ministro de Estado del “deseo de la *American International Corporation* por conocer las condiciones de España⁵⁴¹”. Igualmente, tras estudiar las condiciones del país, el Agregado urgió la visita de representantes tanto del NCB como de la AIC, pues consideraba los proyectos relativos a la potasa y el ferrocarril dignos de ser considerados⁵⁴².

⁵³⁶ ROBERTS, P.: “Willard Straight...art.cit.”

⁵³⁷ Carta de Veditz a Dearing, 26/I/1916, ya cit.

⁵³⁸ Telegrama 22, del Embajador de España en los Estados Unidos al Ministro de Estado, 7/IV/1916. AMAE, H 1485.

⁵³⁹ Telegrama de Romanones a Riaño, 8/IV/1916. AMAE, Ibidem.

⁵⁴⁰ Carta de Amalio Gimeno a Riaño, /VIII/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8138.

⁵⁴¹ “...the desire of American International Corporation to learn Spanish conditions...”. Memorando de una entrevista entre Veditz, Willard y Miguel Villanueva, Ministro de Estado, 14/III/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁵⁴² Tel. 209, de Willard al Secretario de Estado, 15/III/1916. NARA, Ibidem.

Para cuando Veditz hacía esas recomendaciones, ya estaba en camino hacia España un comisionado del National, llamado Joseph T. Cosby⁵⁴³. Su principal misión pasaba por el estudio del proyecto de establecimiento de una sucursal del banco neoyorquino en España, dejando el problema de las inversiones para los delegados de la AIC, cuya llegada parecía también inminente. Cosby pasó en territorio español parte de los meses de abril y mayo. Desgraciadamente, desconocemos los pormenores de su trabajo, pero estamos en condiciones de afirmar que se entrevistó con Alfonso XIII, y trató de hablar, con o sin éxito, con el Ministro de Hacienda, Santiago Alba, con el Marqués de Comillas -propietario de la *Compañía Trasatlántica*, con el que necesariamente querría tratar acerca del proyecto de abrir una línea de vapores entre los Estados Unidos y España⁵⁴⁴-, y con el Duque del Infantado⁵⁴⁵. El resultado de todos estos encuentros no hubo de resultar excesivamente satisfactorio, porque para desaliento de las autoridades españolas y del propio Willard, Cosby regresó a su país indicando que “en vista de la situación internacional, hemos decidido no establecernos en España en este momento⁵⁴⁶”.

La opinión de Cosby no logró abortar el interés de la AIC por invertir en España, ni como veremos en capítulos posteriores, el proyecto de establecer una sucursal del NCB en España. En el otoño de 1916, la Corporation encargó a J.F. Case el estudio sobre el terreno del proyecto del ferrocarril Zamora-Orense, y de la línea marítima regular entre Nueva York y Vigo. Una vez más, ignoramos el itinerario y el trabajo de Case. Suponemos que se entrevistó con el Conde de Romanones, porque el Embajador Riaño le había provisto de una carta de presentación para el Primer Ministro⁵⁴⁷, y es seguro que vio al Rey. No obstante, sus informes no fueron tan negativos como los de Cosby, como lo demuestra la siguiente carta del Presidente de la AIC a Willard:

De resultas de la investigación del Mayor Case, hemos decidido enviar a nuestro ingeniero experto en ferrocarriles, Mr. Fred Lavis, que es tenido por uno de los mejores

⁵⁴³ La visita se la anunció Willard al Cónsul en Barcelona por carta de 17/II/1916. NARA, *Ibidem*.

⁵⁴⁴ Sobre el Marqués de Comillas, vid. RODRIGO ALHARILLA, Martín: “La Casa de Comercio de los Marqueses de Comillas (1844-1920): Continuidad y Cambio en el Capitalismo Español”, Ponencia Presentada al *Congreso de la Asociación de Historia Económica* celebrado en Zaragoza el año 2001.

⁵⁴⁵ Carta de Emilio María de Torres, Secretario de Alfonso XIII, a Willard, 11/IV/1916. Cartas de Willard al Ministro de Hacienda, al Marqués de Comillas y al Duque del Infantado, 18/V/1916. Todos estos documentos en NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁵⁴⁶ “...in view international situation, have decided not to establish in Spain at present”. Tel. de Cosby a Willard, 21/VI/1916. NARA, *Ibidem*.

⁵⁴⁷ Carta de Riaño al Ministro de Estado, 11/IX/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8138. La carta de recomendación a Romanones puede encontrarse en el Archivo personal de éste, Leg. 61, carpeta 2.

hombres de los Estados Unidos en este terreno; en caso de que su informe sea favorable, y encontrásemos que el programa de construcción ferroviaria defendido por Su Majestad (...) es viable, sólido económicamente y beneficioso para el Gobierno y el pueblo españoles, pensamos que su construcción nos ofrece una oportunidad para la cooperación en el comercio y las finanzas internacionales⁵⁴⁸.

Sin embargo, el recrudescimiento de las condiciones internas en España a lo largo de 1917, unido al inicio de la participación norteamericana en la contienda, interrumpieron todos los planes del NCB y su corporación asociada. Willard lamentó profundamente que las circunstancias hubieran impedido la apertura de una sucursal de este banco en España, y sin embargo no detuvieran los proyectos financieros de dos bancos ingleses, que habían abierto con aparente éxito sendas oficinas en territorio español⁵⁴⁹. Para alegría del Embajador, el interés de los banqueros neoyorquinos por España sólo estaba dormido, y despertaría tras la firma del armisticio.

5.3.3. Esfuerzos españoles: la misión comercial del Ministerio de Fomento y el nombramiento de un Agente Comercial en los Estados Unidos

Hasta ahora sólo hemos hecho mención a los esfuerzos puestos en marcha por el gobierno y ciertos sectores privados de los Estados Unidos, en la búsqueda de ese objetivo tradicional de su política exterior que era la apertura de mercados para la expansión económica norteamericana. Las oportunidades para seguir esta línea de actuación se habían acrecentado durante la Primera Guerra Mundial, como consecuencia de la debilidad coyuntural de los beligerantes, cuya participación en la contienda debilitó progresivamente su fuerza y presencia económica en diversas partes del mundo. No hemos dicho nada, sin embargo, de los posibles esfuerzos españoles por asegurarse una posición comercial más cómoda dentro del revuelto panorama europeo, que necesariamente habría de conseguirse a través del fomento de los intercambios con los Estados Unidos.

Que el gobierno español tuvo conciencia desde un primer momento de que, cuanto más larga fuera la guerra, mayor sería su dependencia comercial respecto del coloso norteamericano, ha quedado suficientemente demostrado. Desde los deseos de creciente colaboración comercial expresados por el Rey y el Marqués de Lema en el mismo mes de agosto de 1914, pasando por la eliminación, tan pronta como lo per-

⁵⁴⁸ "...As a result of Major Case's investigation, we have determined to send our expert railway engineer, Mr. Fred Lavis, who is known as one of the best men in this line in the United States; and should his report be favorable and we find that the program of railway construction advocated by His Majesty (...) is feasible and economically sound and beneficial to the Spanish Government and people, we shall feel that its construction offers us an opportunity for co-operation in international finance and commerce". Carta de Charles A. Stone a Willard, 12/IV/1917. LOC, Willard Papers, I, 114, 2.

⁵⁴⁹ Tel. de Willard al Secretario de Estado, 27/VIII/1917. Ibidem.

mitía la lenta maquinaria administrativa española, de las barreras arancelarias e impositivas que podían lacrar la llegada de mercancías desde los Estados Unidos, y hasta el apoyo firme a las iniciativas del NCB, todo indica que, les gustara o no, las autoridades españolas sabían que su obligación, impuesta por las necesidades del país, pasaba por el fomento de los lazos económicos con los Estados Unidos. Como muestra de todo ello, basta con leer las siguientes palabras que el Conde de Romanones escribió a la Embajada de España en los Estados Unidos:

Gobierno desea acrecentar relaciones comerciales con ese país y *está dispuesto a realizar cuanto sea necesario* a ese fin estimando que las consecuencias de la guerra deben ser aprovechadas y por eso es indispensable en estos momentos realizar cuantas gestiones puedan conducirnos a ello⁵⁵⁰.

Es lógico suponer que estos deseos vendrían acompañados de la puesta en marcha de una o varias iniciativas que ayudasen a su realización, de igual manera que los Estados Unidos habían creado el Cuerpo de Agregados Comerciales. Evidentemente, España no contaba con los medios económicos y administrativos de que disponían los americanos, y sus proyectos habrían de resultar de mucha menor envergadura. Sin embargo, esto no suponía un obstáculo tan grande como las otras lacras que afectaban a la administración española, impidiéndola culminar con éxito muchas de sus empresas. Entre ellas pueden destacarse la ineficacia de las redes de información, la deficiente coordinación entre las diversas dependencias gubernamentales y lo que podríamos denominar el excesivo personalismo de los líderes políticos puestos al frente de dichas oficinas.

Para el caso español, la poca eficiencia de los canales de información diplomática se traducía en el desconocimiento de la estructura, las regulaciones y las actividades que guiaban el funcionamiento de aquellas instituciones norteamericanas cuya actuación afectaba directamente a España. Dicho desconocimiento podía achacarse tanto a la precaria información proporcionada por la Embajada de España en Washington –que se reducía básicamente a los despachos del Embajador–, como al aparentemente deficiente sistema de procesado de la documentación recibida en el Palacio de Santa Cruz. Riaño, ya fuera por falta de tiempo y de personal –hechos ambos que constituían un motivo recurrente de queja por su parte⁵⁵¹–, o por su escaso interés personal respecto de los asuntos mercantiles, se limitaba generalmente a glosar y remitir sin traducir ni comentar los textos completos de las leyes y regulaciones concernientes al comercio exterior de los Estados Unidos. Por otra parte, en el Ministerio de Estado,

⁵⁵⁰ Tel. del Conde de Romanones a Riaño, 8/IV/1916. AMAE, H 1485.

⁵⁵¹ Vid., como ejemplo, Despacho 73, de Riaño al Ministro de Estado, 23/II/1916. AMAE, Ibi-
dem.

esos mismos despachos, con largos documentos anejos, recibían el simple visto bueno del Subsecretario de Estado, u otro funcionario menor, que seguramente no podía prestarles la debida atención, al tener que procesar una cantidad ingente de correspondencia procedente del exterior. Todo ello conducía a la comisión de diversos errores a la hora de diseñar y poner en práctica la política comercial hacia los Estados Unidos. Así ocurrió en abril de 1916, cuando el gobierno español pretendió hacer valer ante los norteamericanos el criterio de reciprocidad que éstos sacaban siempre a colación en sus tratos comerciales con España. Para ello autorizó la exportación a Norteamérica de 50 toneladas de cabos de algodón, y encargó seguidamente a Riaño que hiciera valer tal concesión “para demandar la reciprocidad en exportaciones destinadas a nuestros nacionales”. El diplomático español, probablemente extrañado por esta acción de su gobierno, hubo de poner de manifiesto la inutilidad de la medida, asegurando en los Estados Unidos no existían obstáculos legales para la salida de ningún tipo de productos:

...este Gobierno desde el principio de la guerra declaró que no ponía cortapisa alguna a la exportación de su producción, incluso material de guerra, que estaba igualmente a disposición de los beligerantes sin distinción, como de los neutrales, y por tanto no es posible utilizar en nuestro favor las referidas concesiones del Gobierno de S.M.⁵⁵²

La ausencia de coordinación entre los diferentes ministerios condicionó igualmente la falta de resultados. La organización política propia del régimen de la Restauración, basada en la sucesión de gobiernos agrupados en torno a una figura dominante, en los que las carteras ministeriales se repartían buscando más el apoyo de ciertos próceres que su valía para ocupar el cargo al que eran destinados, lastraba inevitablemente el funcionamiento de las oficinas gubernamentales, encabezadas en muchas ocasiones por rivales políticos, que impedían la puesta en práctica de empresas comunes⁵⁵³. Estas circunstancias impidieron el correcto funcionamiento de una iniciativa del Ministerio de Fomento para estudiar las posibles vías de acercamiento comercial a los Estados Unidos. Tras el estallido de la contienda, fueron varios los países, tanto beligerantes como neutrales, que se apercibieron de la importancia de contar con una buena red de intercambios con los Estados Unidos, y enviaron diversos agentes oficiales para tratar de incentivarla. En este sentido, el Centro de Expansión Comercial, dependiente de la Dirección General de Comercio del recién citado Ministerio, decidió

⁵⁵² Despacho 160, de Riaño al Ministro de Estado, haciendo alusión a las Reales Órdenes 21 y 24, del Ministerio de Estado, 16/IV/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134.

⁵⁵³ Sobre la formación de las alianzas políticas, y el carácter personalista de la política en la época de Alfonso XIII, que resaltaremos luego, véanse las biografías políticas de Antonio Maura y el Conde de Romanones escritas, respectivamente, por Javier Moreno Luzón y Javier Tusell. MORENO LUZÓN, Javier: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998. TUSELL, Javier: *Antonio Maura: una biografía política*, Madrid, Alianza, 1994.

comisionar al ingeniero José Gorostizaga López, para “estudiar y fomentar nuestro comercio exterior con los Estados Unidos del Norte de América, aprovechando las actuales circunstancias producidas por la conflagración europea⁵⁵⁴”.

Riaño fue puntualmente informado de la misión de Gorostizaga, y se dispuso a esperar su llegada a territorio norteamericano, que tuvo lugar en marzo. Sin embargo, el comisionado desembarcó directamente en Nueva York, sin tratar de ponerse en contacto con la Embajada española, que en teoría debería ser la encargada de presentarle ante todas las instancias oficiales que deseara visitar. Riaño hubo de enterarse del arribo de Gorostizaga a través de diversos artículos sobre la misión de éste aparecidos en *The New York Herald* y *The New York Times*⁵⁵⁵, y lo que es peor, por medio de notas del Secretario de Estado⁵⁵⁶, en las que éste ofrecía los buenos servicios del Departamento de Comercio para facilitar la labor del agente español. Mientras el Embajador se quejaba de la falta de cortesía de Gorostizaga, y pedía que “se dieran instrucciones a los funcionarios en comisión de servicio o particulares delegados de Centros Oficiales o Corporaciones de carácter semioficial para que por lo menos [...comuniquen] a esta Embajada su llegada al país y el objeto preciso de su misión⁵⁵⁷”, el comisionado hacía lo que podía en Nueva York, donde visitó diversas agencias comerciales y casas exportadoras, cargado con un muestrario de productos españoles que deseaba promocionar⁵⁵⁸.

Finalmente, la insistencia del diplomático español llevó al ingeniero a dirigirse a Washington a finales de mayo, tras casi dos meses de trabajo en los Estados Unidos. El encuentro entre el Embajador y Gorostizaga ayudó a iniciar la que sería la gestión más provechosa de este último, pues Riaño le puso en contacto con Frank Vanderlip, el Presidente del NCB⁵⁵⁹, precisamente por los mismos días en que el Departamento de Estado preguntaba a dicha institución si estaba dispuesta a efectuar préstamos al gobierno español, en caso de que éste los pidiese. En la entrevista que mantuvo con Vanderlip, Gorostizaga expuso “la conveniencia de que el *National City Bank* estableciese una sucursal en Madrid”, idea que aquél encontró “muy interesante”, y dijo mostrarse “propicio a su realización”, por lo que a la mayor brevedad posible enviaría “un comité del banco para que sobre el terreno [...viese] el modo de establecer la referida

⁵⁵⁴ Real Orden 21, del Subsecretario de Estado a Riaño, 25/II/1915. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8128.

⁵⁵⁵ Despacho 118, 12/III/1915; despacho 148, 21/III/1915 y despacho 191, 12/IV/1915, de Riaño al Ministro de Estado. AGA, Ibidem.

⁵⁵⁶ Carta y nota 426, del Secretario de Estado a Riaño, 13/IV/1915 y 24/IV/1915. AGA, Ibidem.

⁵⁵⁷ Despacho 187, de Riaño al Ministro de Estado, 10/IV/1915. AGA, Ibidem.

⁵⁵⁸ Carta de José Camprubí a Riaño, 8/IV/1915. AGA, Ibidem.

⁵⁵⁹ Despacho 272, de Riaño al Ministro de Estado, 22/V/1915. AGA, Ibidem.

sucursal”⁵⁶⁰. No estamos en condiciones de saber si el NCB había puesto ya por entonces sus ojos en España, pero es seguro que las gestiones del ingeniero español, impulsadas por Riaño, y completadas por las informaciones relativas a España remitidas al banco por el Departamento de Estado, hubieron de ser un factor clave para impulsar las misiones de inspección que los representantes de la entidad financiera y de la AIT efectuaron en España el año 1916. Por otra parte, con esta simple gestión acabó la colaboración entre Riaño y el agente del Ministerio de Fomento. Ni en los archivos del Ministerio de Estado ni en los fondos de la Embajada de los Estados Unidos en España hemos encontrado ninguno de los informes que Gorostizaga hubo necesariamente de remitir a la Dirección General de Comercio, ni tenemos constancia de que sus resultados incentivasen alguna gestión concreta de la diplomacia española.

Lo que hemos denominado el “carácter personalista” de la administración española de la época fue el tercer factor que impidió el éxito de las iniciativas concurrentes a una mejora del comercio con los Estados Unidos en los primeros años de la Primera Guerra Mundial. Bajo tal expresión queremos referirnos a un hecho puesto de manifiesto hace años por la historiografía del régimen de la Restauración⁵⁶¹: la existencia de redes clientelares de tipo político que interferían en el nombramiento de los cargos oficiales, designados siguiendo criterios de amiguismo y no de idoneidad para el ejercicio de las funciones correspondientes. Así ocurrió ante el posible nombramiento de un agregado comercial para la Embajada de España en los Estados Unidos.

Como consecuencia de la creciente importancia comercial de los Estados Unidos, acelerada a partir de agosto de 1914, los principales países europeos, caso de Alemania, Gran Bretaña o Japón, decidieron destinar a sus Embajadas en Washington a un experto en temas comerciales que sirviese de intermediario entre los comerciantes norteamericanos y los de sus respectivos países, y ayudase a la agilización del tráfico mercantil. Desde la Embajada de España se pensó que el interés de España exigía que ésta no se quedase rezagada en ese aspecto, y a comienzos de 1916 Riaño escribía al Ministerio de Estado lo que sigue:

En consideración a la creciente proporción que el Comercio de España va tomando en este país, al número crecido de consultas que se hacen a esta Misión de S.M. tanto por entidades financieras, industriales y comerciales de este país, como de España, cuya respuesta con verdadero conocimiento de causa podría resultar en beneficio positivo

⁵⁶⁰ Carta de Gorostizaga a Riaño, 5/VI/1915.AGA, Ibidem.

⁵⁶¹ La obra paradigmática que actualizó las investigaciones acerca del caciquismo propio del régimen canovista fue la de VARELA ORTEGA, José: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons, 2001 (edición original de 1977).

para nuestro país, me permito exponer a V.E. la conveniencia de que (...) se nombrara a un Agregado Comercial (...) para desempeñar dicho cargo aquí⁵⁶².

La propuesta fue bien recibida en Madrid, donde el Ministerio de Fomento la llevó al Consejo de Ministros, haciendo aprobar un Real Decreto que creaba la plaza de Agregado requerida por el Embajador, siendo éste el encargado de recomendar al candidato⁵⁶³. Riaño pidió que se le aconsejase a alguien desde Madrid⁵⁶⁴, y ahí abrió una especie de caja de Pandora, dando inicio a una lucha interna en el Ministerio de Estado entre el Subsecretario y el Ministro, cada uno de los cuales tenían elegidos a sus propios recomendados⁵⁶⁵. Finalmente, y tras varios meses de demora, Amalio Gimeno hizo valer su superioridad en el mes de septiembre, y se procedió al nombramiento de un tal Carlos Micó, que sin embargo no deseaba trasladarse a Washington, sino a Nueva York, por lo que el puesto original de Agregado fue reconvertido para pasar al de Agente Comercial de España en Nueva York⁵⁶⁶. Cuando todo parecía arreglado, hizo su intervención Alfonso XIII, quien obligó a rechazar el nombramiento de Micó, y puso en su lugar a Leopoldo Arnaud, Secretario de la Cámara de Comercio Española en Nueva York⁵⁶⁷. Era éste un personaje sobre el que pesaban acusaciones de haber usado su cargo en dicha cámara para beneficio propio⁵⁶⁸, y que había visitado España en los primeros meses de 1916⁵⁶⁹, logrando al parecer impresionar al Rey con sus proyectos para mejorar el comercio hispano-norteamericano. La gestión de Arnaud se prolongó sólo unos meses –de febrero a agosto de 1917, momento en que se disolvió el cuerpo de agentes comerciales⁵⁷⁰-, y se vio obstaculizada por las continuas sospechas y críticas que sobre él se vertían⁵⁷¹. De esta manera, la idea original del Embajador quedó desbaratada por las luchas entre diversos despachos de la administración madrileña, que provocaron, primero un considerable retraso en la decisión –desde enero de 1916 en que Riaño escribió a sus superiores hasta febrero de 1917,

⁵⁶² Despacho 29, de Riaño al Ministro de Estado, 22/I/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8140.

⁵⁶³ Real Orden 42, del Subsecretario de Estado a Riaño, 4/IV/1916. AGA, Ibidem.

⁵⁶⁴ Despacho 143, de Riaño al Ministro de Estado, 9/V/1916. AGA, Ibidem.

⁵⁶⁵ Carta del Marqués de Amposta, Subsecretario de Estado, a Riaño, 13/VI/1916. Tel. 238, del Ministro de Estado a Riaño, 4/VI/1916. AGA, Ibidem.

⁵⁶⁶ Carta del Ministro de Estado a Riaño, 19/IX/1916. AGA, Ibidem.

⁵⁶⁷ Tel. 365, del Ministro de Estado a Riaño, 4/XI/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8150.

⁵⁶⁸ Despacho 1899, del Cónsul de España en Nueva York a Riaño, 30/XII/1916. AGA, Ibidem.

⁵⁶⁹ Carta de Arnaud a Willard, 14/VI/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁵⁷⁰ Real Orden 32, del Ministerio de Estado a Riaño, 1/II/1917, comunicando el nombramiento de Arnaud, y Real Orden 321, 22/IX/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8150.

⁵⁷¹ Despacho 1007, del Cónsul en Nueva York a Riaño, 29/V/1917. AGA, Ibidem.

cuando finalmente se nombró a Arnaud-, luego la desvirtuación del cargo en función de intereses personales –al transformarlo de Agregaduría en Agencia- y finalmente su ineficacia real por la elección de un postulante que no parecía el más adecuado, dados sus antecedentes.

5.3.4. Los resultados de la evolución comercial. Las cifras

Hasta aquí nos hemos venido refiriendo a gestiones e iniciativas puestas en práctica por los gobiernos de España y los Estados Unidos, con la colaboración ocasional de instancias privadas, para mejorar los intercambios entre los dos países. Sabemos que aquélla se cuidó de mantener o fomentar, en la medida de lo posible, sus relaciones comerciales con Norteamérica, buscando paliar los efectos de la dislocación económica provocada por la Gran Guerra. Entretanto, los departamentos de Estado y de Comercio, así como los servicios diplomáticos estadounidenses, buscaron el aprovechamiento de las condiciones prevalecientes en Europa, para introducirse lo más firmemente posible en la vida financiera y mercantil de España. Sin embargo, no hemos dicho nada acerca de los resultados prácticos de todas esas acciones. En el terreno de las inversiones es fácil resaltarlos. Los esfuerzos más importantes fueron los del NCB y la AIT, y todo parece indicar que ambas entidades paralizaron temporalmente sus proyectos a lo largo de 1917, a consecuencia tanto de la entrada de los Estados Unidos en la contienda, como del empeoramiento de las condiciones internas en España. Habría que esperar a que la firma del armisticio estuviese cercana para asistir a un renovado interés de ciertas firmas norteamericanas por la inversión en España.

Comercialmente, todo hace suponer que los intereses encontrados de los dos países hubieron de producir una intensificación de las transacciones. No obstante, algunos indicios procedentes de la documentación levantan la sospecha de que los progresos no fueron tantos como ambos gobiernos deseaban. A pesar de todos los esfuerzos por eliminar las complicaciones que limitaban la entrada del carbón norteamericano en España, el Conde de Romanones escribía en su ya famosa carta del 1 de septiembre de 1916:

El carbón que España necesita para cubrir el déficit de la producción nacional sólo de Inglaterra puede venir; cuantos intentos se han hecho para buscarlo en los Estados Unidos resultaron en realidad impracticables⁵⁷².

Leyendo observaciones como éstas, resulta lícito preguntarse hasta qué punto las acciones se transformaron en realidades; en qué medida los afanes oficiales se tradujeron en un incremento del tráfico mercantil hispano-norteamericano. Para obte-

⁵⁷² Carta de Romanones al Rey, 1/IX/1916, ya cit.

ner una respuesta satisfactoria, no queda sino el recurso a las estadísticas de comercio exterior. Al objeto de conocerlas nos hemos remitido, para estos primeros años de la guerra, a la documentación norteamericana, por varias razones. La primera de ellas es que los estudios llevados a cabo por los agregados comerciales de los Estados Unidos resultan mucho más completos y exhaustivos que los elaborados por la diplomacia o los servicios económicos del gobierno español, que contaban con un volumen de recursos mucho más reducido. La fiabilidad de dichos informes viene determinada por la combinación de diversas fuentes de información: aparte de tener en cuenta en todo momento las estadísticas oficiales publicadas tanto por el Departamento de Comercio como por el Ministerio de Fomento, recopilaban informaciones de los diversos cónsules estadounidenses, que registraban minuciosamente las entradas y salidas de mercancías en los puertos peninsulares de mayor envergadura –Barcelona, Málaga, Vigo, Valencia, etc.-, y seguían de cerca las actividades de los hombres de negocios norteamericanos establecidos en sus distritos. Por otra parte, aunque sería preferible el uso de estadísticas de comercio exterior corregidas, no conocemos ninguna publicación que haya abordado la tarea de elaborar unos cuadros actualizados del comercio hispano-norteamericano a lo largo del siglo XX⁵⁷³. La mayor parte de las investigaciones que tratan de analizar algún aspecto relativo a la balanza de pagos española para el primer tercio del siglo XX lo han hecho a partir de las cifras publicadas en la época, cuyos defectos han sido destacados por algunos expertos en Historia Económica⁵⁷⁴. En nuestro caso, sólo recurriremos a estos números cuando los informes norteamericanos resulten insuficientes para nuestros fines explicativos.

Para este capítulo contemplaremos el período de 1913 a 1916. Así podremos tener en cuenta la evolución que se produce desde la situación de “normalidad” existente en el primero de esos años, hasta los momentos finales del arco temporal que hemos venido considerando. Los datos correspondientes a la balanza comercial española (Cuadro I) no ofrecen nada de particular. Ya resaltamos en el capítulo anterior las observaciones que hacía García Delgado acerca del excepcional superávit del comer-

⁵⁷³ Albert Carreras coordinó a finales de los ochenta una útil publicación que ofrecía unas estadísticas fiables de la balanza de pagos española. Sin embargo, dado el carácter general de la obra, no desglosaba de manera precisa los intercambios bilaterales que nos ocupan. Vid. CARRERAS, Albert (coord.): *Estadísticas históricas de España: Siglos XIX y XX*, Madrid, Banco Exterior de España, 1989.

⁵⁷⁴ Tena Junguito ha escrito que “...en términos generales, las estadísticas internacionales son ya relativamente fiables hacia 1909-1913 (...). En el caso de España, a diferencia de lo que ocurre en términos generales con las estadísticas internacionales tras la Primera Guerra Mundial, nuestras series no ofrecen una tendencia regular hacia una mayor fiabilidad. En el período de entreguerras esta ausencia de mejora se debe al retraso con que España adopta el sistema de valores declarados en comparación con la mayoría de los países...”. TENA JUNGUITO, Antonio: *Las estadísticas históricas del comercio internacional: fiabilidad y comparabilidad (1890-1960)*, Madrid, Banco de España, 1992.

cio exterior a partir de 1915. Éste contrasta notablemente con la situación de los intercambios con los Estados Unidos, ya tradicionalmente deficitarios, y que en los años de la guerra arrojaron saldos crecientemente negativos: entre 1913 y 1916, el déficit comercial con respecto a Norteamérica se incrementó un 375%. Este desequilibrio cada vez más profundo indica claramente una situación de creciente dependencia española con respecto a los Estados Unidos, que no se dejó ver en la balanza comercial general gracias a las cuantiosas ventas a países beligerantes.

Los pronósticos se confirman observado el Cuadro II. A la altura de 1913 se ve una España apoyada económicamente en los países europeos, y fundamentalmente en los de su entorno inmediato, que son también sus aliados políticos: Gran Bretaña y Francia. La posición de los Estados Unidos, con un cuarto puesto tanto en el capítulo de las exportaciones como en el de las importaciones, es todavía secundaria pero cada vez más relevante, habida cuenta que sólo en el caso de las importaciones, su valor creció de los 13 millones de dólares que dábamos anteriormente para el año 1900, a los más de treinta de 1913. Queda confirmado que los Estados Unidos estaban llamados a tener un peso primordial en la balanza de pagos española, siendo la conflagración un simple catalizador de lo inevitable. Todo lo cual no es sino una reducción a pequeña escala de una transformación general que ha sido resaltada por muchos, entre ellos Paul Kennedy, al asegurar que lo único que hizo la Primera Guerra Mundial fue acelerar en unos años la conversión de los Estados Unidos en una potencia económica cuyos niveles superaban claramente a los del conjunto de países europeos⁵⁷⁵.

Iniciada la guerra, el agotamiento cada vez mayor de las economías de los beligerantes hizo crecer, de forma natural, el ascendente comercial de los Estados Unidos respecto a España. Los datos de 1915 parecen señalar que esta última trató de conservar en la medida de lo posible las importaciones de los países beligerantes, habida cuenta de que Gran Bretaña todavía superaban en este punto a los Estados Unidos, que ocupaba una segunda posición, con un valor neto de sus exportaciones a España -53,5 millones de dólares- que doblaba al de 1914 –que había sido de 26,5 millones de dólares. Para 1916 las compras españolas a Norteamérica ya superaban claramente, con un valor de 81 millones de dólares, a las hechas a los británicos. Las exportaciones españolas hacia los Estados Unidos no experimentaron un crecimiento tan sorprendente, y éste fue más tardío. En 1915 se repitieron los niveles del año anterior, que rondaban los once millones de dólares, y sólo en 1916 la cifra pasó de los 11,2 millones de dólares a los 17 millones. España prefería dedicar sus reservas de producción al lucrativo comercio con los países aliados –las dificultades de navegación

⁵⁷⁵ KENNEDY, Paul A.: *Auge y caída de las grandes potencias. Por qué acabaron los imperios del pasado*, Madrid, Globus, 1994, p. 310.

por el Mar del Norte y la imposibilidad de transportar mercancías por tierra, atravesando el frente occidental, condujeron a la drástica reducción del comercio con Alemania, en lo que puede calificarse como un éxito del bloqueo británico-, y no se preocupaba por aumentar sus ventas a los Estados Unidos más allá de lo estrictamente necesario para incentivar las importaciones desde ese país.

CUADRO I

Balanza Comercial Española, 1913-1917 (cifras en dólares)

	GENERAL	CON EEUU
1913	-39.586.000	-17.151.000
1914	-30.197.000	-15.089.000
1915	9.638.000	-42.323.000
1916	17.461.000	-64.450.000
1917	822.000	-120.703.000

Fuente: Elaboración propia a partir del ANNUAL REPORT ON COMMERCE AND INDUSTRIES, del Agregado Comercial de la Embajada de los Estados Unidos en España, 30-VII-1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

Si deseamos conocer la verdadera relevancia de este crecimiento de las exportaciones norteamericanas hacia España, es necesario ver en qué medida se ajustaba a las necesidades y requerimientos de ésta. Para ello nos remitiremos a los cuadros III y IV. Como hemos visto, parte de los esfuerzos de los gobiernos español y estadounidense se dirigieron a potenciar la compraventa de carbón, producto de primera necesidad para España, ya fuera para el consumo industrial o el uso doméstico. Una primera ojeada a los datos parece dar la razón a Álvaro de Figueroa. Si bien las compras de carbón norteamericano crecieron en valor –de 158.471 dólares en 1913 a 793.230 en 1917-, el aumento resultó claramente insuficiente para paliar los recortes del carbón británico –cuyas importaciones descendieron de 11.410.930 dólares a 4.319.582 dólares. En los casos del algodón –materia prima vital para el mantenimiento de la producción textil catalana-, y el petróleo –otra de las principales fuentes de combustible-, los Estados Unidos ya eran los principales proveedores de España antes de la guerra. El aumento en las importaciones de ambos productos hubo de deberse a dos factores. En primer lugar, la necesidad de sustituir a los dispensadores menores de la etapa

prebélica: Francia y Gran Bretaña para el petróleo, y Francia, Alemania y Gran Bretaña para el algodón. Y en segundo lugar, el aumento de la demanda de manufacturas textiles para el abastecimiento de los ejércitos beligerantes⁵⁷⁶.

Los otros artículos destacables que registraron variaciones significativas tienen que ver o bien con la alimentación, o bien con la industria. Las fuentes diplomáticas consultadas nos informan de las posibles carencias de víveres que podría ocasionarle a España el comienzo de la contienda. Nada más iniciarse ésta, el Ministerio de Estado encargó a sus funcionarios en Washington que intentasen asegurarse para España el aprovisionamiento de “*cereales, carnes y carbón*”⁵⁷⁷. Tales necesidades se confirman con los más que considerables crecimientos de las importaciones de harina de trigo y pescados. Por otra parte, la importante subida en las compras de cables de cobre nos vuelve a remitir a las exigencias industriales de España. Por último, resulta destacable el crecimiento de las importaciones relacionadas con el sector automovilístico. El espectacular incremento de las ventas de coches y neumáticos a España nos lleva a pensar en un aprovechamiento de las excepcionales condiciones por las que atravesaba el Viejo Continente, para llevar a cabo una sustitución de los automóviles europeos, y sobre todo franceses -claramente predominantes en las carreteras del país hasta entonces-, por los americanos. Conclusión que se confirmaría con la instalación en territorio español, después de la guerra, de una fábrica de automóviles *Ford*.

Por lo que se refiere a las exportaciones españolas a los Estados Unidos, llaman la atención algunos aspectos. Primeramente, la práctica eliminación de las exportaciones de cobre, el principal artículo vendido por España a los norteamericanos antes de 1914. La variación tiene que deberse también al aumento de la demanda de este mineral por parte de los beligerantes, y a la preferencia concedida a éstos por el gobierno español, en virtud de la cercanía geográfica y puede también que de las presiones aliadas⁵⁷⁸. En segundo lugar, es destacable el crecimiento de la exportación de determinados víveres y otras mercancías menores que España producía en demasía. El empeño por aumentar la venta de naranjas en los Estados Unidos está también documentado desde 1914⁵⁷⁹, y esto, unido al incremento de la comercialización de los frutos secos, la lana y el aceite de oliva, nos habla de un posible intento de sustitución de artículos que anteriormente eran proporcionados a los Estados Unidos por los paí-

⁵⁷⁶ De ello nos habla DELAUNAY, Jean-Marc: “España trabajó por la victoria”, en MORALES LEZCANO, Víctor; CARDONA, Gabriel y DELAUNAY, Jean-Marc: *España y la Gran Guerra*, Madrid, Historia 16, 1985, pp. 16-22, especialmente p. 18.

⁵⁷⁷ Tel. 253, de Lema a Riaño, 6/VIII/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8134. Las cursivas son nuestras.

⁵⁷⁸ Recuértese el caso del antimonio, vid. nota 91.

⁵⁷⁹ Despacho de Willard al Secretario de Estado, 26/IX/1914. LOC, Willard Papers, I, 113, 2.

ses beligerantes. De hecho, el caso del aceite parece ser consecuencia directa de la disminución de la producción italiana, abastecedora tradicional de los mercados norteamericanos.

Hasta aquí, los datos presentados parecen confirmar las tendencias apuntadas por el trabajo de los gobiernos español y norteamericano. Que España se encontraba más necesitada de los Estados Unidos que al revés resulta más que evidente si tenemos en cuenta tanto el importante crecimiento de las importaciones españolas procedentes de territorio estadounidense, como el tipo de productos que las componían, todos ellos de cierta importancia, ya fuera para la industria –caso del algodón o el cable de cobre- o incluso la subsistencia personal –harina de trigo, pescado, etc.-. Por el contrario, las importaciones norteamericanas de España se ceñían a productos secundarios –frutos secos, pieles, naranjas, etc.-, y se vieron limitadas por el trato preferencial dado desde la Península a los beligerantes. Que se fracasara a la hora de conseguir algunos productos necesarios, como el carbón, es consecuencia de esta misma realidad. Para los Estados Unidos, España era un mercado más que estaban dispuestos a aprovechar, pero que con toda seguridad consideraban prescindible, al compararlo con el escenario ofrecido por la Europa beligerante, donde las perspectivas de beneficios eran mucho más grandes. Akira Iriye proporciona un dato que puede resultar ilustrativo en este sentido: sólo en armas, los Estados Unidos vendieron a los beligerantes, entre 1914 y 1917, piezas por valor de 2.400 millones de dólares⁵⁸⁰. Se trata de una cantidad muy superior a los poco más de 300 millones que reportó el total de las ventas a España en ese mismo lapso de tiempo. Los norteamericanos no iban a empeñar mayores esfuerzos de los que pusieron en marcha en procurar la llegada de su carbón, cuando tenían clientes mucho más sustanciosos que atender. En cambio, se hicieron eco de la posibilidad de ampliar las ventas de un artículo que no era de primera necesidad para España: los automóviles. Ahí las barreras con las que se toparon eran livianas, y permitieron a un sector en expansión de la industria americana poner un pie en Europa.

Lo dicho en este apartado parece afianzar lo que venimos exponiendo desde el mismo título del presente capítulo, en relación con los objetivos económicos de la diplomacia norteamericana de la época y con la posición cada vez más insegura de una España rodeada por el mayor conflicto bélico conocido hasta el momento. Sobre ello volveremos, y daremos una cuenta más detallada, en las conclusiones del presente capítulo.

⁵⁸⁰ IRIYE, A.: *The Cambridge...op.cit.*, p. 24.

CUADRO II
PRINCIPALES PAÍSES CON LOS QUE COMERCIÓ ESPAÑA ENTRE 1913 Y 1917 (Cifras
en dólares)

1913							
IMPORTACIONES			%	EXPORTACIONES			%
Gran Bretaña	44.040.000	17,29	Francia	58.994.000	27,43		
Francia	36.840.000	14,46	Gran Bretaña	41.683.000	19,38		
Alemania	33.366.000	13,10	Alemania	13.395.000	6,23		
Estados Unidos	30.147.000	11,84	Estados Unidos	12.996.000	6,04		
Argentina	19.975.000	7,84	Argentina	12.774.000	5,94		
Otros	90.321.000	35,46	Otros	75.261.000	34,99		
TOTAL	254.689.000		TOTAL	215.103.000			
1914							
IMPORTACIONES			%	EXPORTACIONES			%
Gran Bretaña	39.509.000	19,76	Francia	45.152.000	26,60		
Estados Unidos	26.549.000	13,28	Gran Bretaña	41.896.000	24,68		
Francia	24.166.000	12,09	Estados Unidos	11.460.000	6,75		
Alemania	19.462.000	9,73	Cuba	9.356.000	5,51		
Rusia	8.512.000	4,26	Italia	9.117.000	5,37		
Otros	81.756.000	40,89	Otros	52.776.000	31,09		
TOTAL	199.954.000		TOTAL	169.757.000			
1915							
IMPORTACIONES			%	EXPORTACIONES			%
Gran Bretaña	65.406.000	30,11	Francia	95.952.000	42,30		
Estados Unidos	53.598.000	24,68	Gran Bretaña	47.459.000	20,92		
Francia	16.870.000	7,77	Italia	14.446.000	6,37		
Argentina	15.549.000	7,16	Argentina	12.280.000	5,41		
Dominios brits.	11.451.000	5,27	Estados Unidos	11.275.000	4,97		
Otros	54.339.000	25,02	Otros	45.439.000	20,03		
TOTAL	217.213.000		TOTAL	226.851.000			
1916							
IMPORTACIONES			%	EXPORTACIONES			%
Estados Unidos	81.675.000	34,15	Francia	102.012.000	39,75		
Gran Bretaña	58.694.000	24,54	Gran Bretaña	51.339.000	20,00		
Francia	19.848.000	8,30	Estados Unidos	17.225.000	6,71		
Argentina	10.806.000	4,52	Argentina	15.275.000	5,95		
Dominios brits.	9.182.000	3,84	Italia	13.847.000	5,40		
Otros	58.973.000	24,66	Otros	56.941.000	22,19		
TOTAL	239.178.000		TOTAL	256.639.000			

1917							
IMPORTACIONES			%	EXPORTACIONES			%
Estados Unidos	139.806.000	56,65	Francia	105.888.000	42,77		
Francia	26.080.000	10,57	Gran Bretaña	36.371.000	14,69		
Gran Bretaña	18.033.000	7,31	Estados Unidos	19.103.000	7,72		
Argentina	8.582.000	3,48	Argentina	17.061.000	6,89		
Dominios brits.	6.751.000	2,74	Suiza	12.059.000	4,87		
Otros	47.519.000	19,26	Otros	57.111.000	23,07		
TOTAL	246.771.000		TOTAL	247.593.000			

Fuente: La misma que en el cuadro I

CUADRO III

PRINCIPALES VARIACIONES EN LA IMPORTACIÓN ESPAÑOLA DESDE ESTADOS UNIDOS ENTRE 1913 Y 1917 (Cifras en dólares)

Producto	1913	1917
Carbón (1)	158.471	793.230
Algodón	18.420.846	23.118.990
Petróleo	1.560.137	1.610.909
Automóviles	157.125	1.357.943
Harina de trigo	20.888	367.534
Cable de cobre	177.823	934.593
Pescado	9.487	67.886
Pieles	1.115	64.863
Neumáticos	2.741	76.672

(1) En 1913 España importó de Gran Bretaña carbón por valor de \$ 11.410.930, y en 1917, por valor de \$ 4.319.582.

CUADRO IV
PRINCIPALES VARIACIONES EN LA EXPORTACIÓN ESPAÑOLA A ESTADOS UNIDOS
ENTRE 1913 Y 1917 (Cifras en dólares)

Producto	1913	1917
Mineral de cobre	107.781	78
Cobre en barras	5.043.822	0
Corcho	1.564.945	2.438.222
Uvas	1.092.226	339.400
Naranjas	473	135.119
Aceite	699.641	1.776.372
Pasas	82.420	53.041
Almendras	741.464	1.722.765
Pieles	36.764	1.366.865
Hierro	177.860	221.639
Piritas	1.651.415	1.787.095
Aceite de Oliva	140.854	3.490.928
Cebollas	299.489	831.067
Lana cruda	3.070	324.735

Fuente: La misma que el Cuadro I

5.4. El escenario de fondo: la amistad matizada

Tras todo el cúmulo de contactos hispano-estadounidenses relativos a la manera de afrontar la amenaza submarina alemana, o a los medios para lograr unas relaciones comerciales más fluidas, bullían otro tipo de interacciones mucho más sutiles y de consecuencias menos evidentes, a través de las cuales puede entreverse el verdadero carácter y la sinceridad de la supuesta buena disposición con que España y los Estados Unidos dijeron contemplarse mutuamente en los primeros años de la guerra. Durante el período anterior, bajo la fachada pública de una voluntad de reconciliación se habían tratado de enterrar los enconos de un reciente enfrentamiento bélico, teñidos de una larga tradición de imágenes mutuas no siempre positivas. Un análisis de las diversas circunstancias que rodearon relaciones hispano-norteamericanas de entonces parece desvelar que el deseo de olvidar era mucho más sincero y lógico en el caso de la nación que había resultado vencedora en 1898, que en el de su antiguo rival, cuyo orgullo le infundía tentaciones de rebeldía que florecían en aquellas ocasiones en que el asunto puesto sobre la mesa tenía poco interés práctico para los dos países.

Los Estados Unidos, desde el epílogo de la guerra del noventa y ocho, persiguieron utilizar su relación con España para exteriorizar condescendencia hacia el

vencido, y en ese espíritu se había concluido el tratado de 1902 y se había invitado al gobierno español a unirse a la ronda de convenios de arbitraje de 1908. Con la llegada de la guerra, estos impulsos se vieron reforzados al incorporarse a la relación un componente económico. El deseo de aprovechar la oportunidad bélica para estrechar los lazos comerciales y financieros hispano-norteamericanos hacía más necesaria que nunca la existencia de un buen ambiente bilateral. Por otra parte, la beligerancia que barrió al continente europeo en el verano de los atentados de Sarajevo exigió del gobierno español mayores esfuerzos por olvidar los restos de resentimiento que pudieran existir todavía de cara a los Estados Unidos, y ofrecer muestras mayores de su voluntad de lograr relaciones más fluidas que se tornaban imprescindibles para una España crecientemente amenazada, tanto en lo económico como en lo político-estratégico. Sin embargo, como vimos anteriormente, la correspondencia diplomática española siguió trasluciendo recelos respecto a los Estados Unidos a lo largo de todo el período, a través de críticas a la acción expansiva en el Caribe –de la que España seguía considerándose una víctima- y a la postura norteamericana hacia la guerra –de cuyos fundamentos morales dudaba constantemente Riaño. Y es que las actitudes enraizadas en nociones de psicología colectiva son difícilmente controladas por procesos racionales de la voluntad. Pueden acabar saliendo a la luz en aquellos escenarios donde su exhibición pueda parecer menos peligrosa, principalmente en circunstancias en el otro trata de lograr una cierta aproximación apoyada en manifestaciones de buena voluntad. A estos escollos para la superación definitiva de las rivalidades preexistentes se añadió una nueva dificultad: el deseo de ambos estados por aprovechar su condición de neutrales para erigirse en árbitros de alguna solución mediadora que permitiese poner fin a la sangría europea. Este anhelo compartido, que *a priori* podía haber promocionado algún tipo de cooperación bilateral, fue motivo de diversos desencuentros de carácter menor, pero que sin duda condicionaron la postura estadounidense respecto a España, principalmente después de febrero de 1917.

Todo ello vamos a tratar de verlo, brevemente, a lo largo de este apartado⁵⁸¹. En el momento en que se inició la Gran Guerra, había abiertas dos cuestiones que tenían mucho que ver con el modo conciliador con que los Estados Unidos venían contemplando a España: la posible firma de un tratado para la resolución de conflictos hispano-norteamericanos, y la participación española en los actos inaugurales del Canal de Panamá. En ambos casos, la postura de los gobiernos de Madrid se vio modificada por el comienzo del conflicto europeo, pero como veremos, en el primero de ellos se logró el objetivo deseado por los norteamericanos, mientras que en el segundo la

⁵⁸¹ Para un primer acercamiento a alguno de los asuntos tratados en este epígrafe vid. JACKSON, Sh. F.: *The United...op.cit.* pp. 149-179

reaparición del fantasma del noventa y ocho impidió que las gestiones llegasen a buen puerto. Por otra parte, el fracaso a la hora de coordinarse para la puesta en práctica de soluciones mediadoras nos dirá mucho acerca del carácter de las diplomacias de los dos países. De un lado quedará puesto de manifiesto el carácter exclusivista de la política exterior de los Estados Unidos, entroncado en ese *excepcionalismo* norteamericano al que ya hemos aludido previamente. Igualmente claro aparecerá el anhelo de España por lograr, mediante la puesta en práctica de políticas de prestigio, una posición superior a la que correspondía al país en virtud de sus recursos de poder.

5.4.1. Los tratados de Bryan: del desinterés al apresuramiento

Para William Jennings Bryan –nombrado Secretario de Estado por Woodrow Wilson como recompensa por el apoyo prestado a éste en la Convención Demócrata de Baltimore de 1912, que había de elegir el candidato del Partido a la presidencia de los Estados Unidos- su nuevo puesto en el Gabinete venía a representar una oportunidad única para hacer una defensa notoria de los principios políticos que venía sosteniendo desde los inicios de su vida pública, y que previamente no habían logrado granjearle el apoyo de los votantes en las tres campañas presidenciales que había perdido frente a candidatos republicanos –dos contra McKinley en 1896 y 1900, y otra contra Taft en 1908⁵⁸². Conocido en todo momento por su oposición a las corrientes imperialistas existentes en su país, y por el apego a ideales pacifistas, se propuso obtener algún éxito allí donde sus antecesores habían fracasado: el establecimiento de mecanismos que promovieran la solución pacífica de las disputas internacionales y evitasen, en la medida de lo posible, el recurso a la guerra. Dado que hasta el momento el Senado se había negado a dar el *placet* a cualquier tratado que estipulase un arbitraje obligatorio e incondicional de los problemas internacionales en que se vieses involucrados los Estados Unidos, y había limitado los mecanismos conciliatorios a cuestiones de índole menor –como ocurrió con la Convención firmada por Root y Roberto Piña⁵⁸³-, Bryan optó por aplicar una idea nueva, que podría llamarse *estrategia del enfriamiento*. Convencido de que la mayor parte de los enfrentamientos bélicos se desataban como consecuencia de la exaltación de ánimos propia de los momentos inmediatamente posteriores al surgimiento de cualquier afrenta internacional, pensaba que podrían evitarse futuros conflictos si se buscaban medios para retrasar la declaración de guerra el tiempo suficiente como para que las pasiones comenzaran a calmar-

⁵⁸² ESTERLY, Larry E.; SACRIC, Paul A. y BINNING, William C.: *Encyclopedia of American Parties, Campaigns and Elections*, Wesport (Conn.), Greenwood Press, 1999, pp. 23-27. La biografía más completa de Bryan es la publicada por la universidad de su Estado natal: COLETTA, Paolo E.: *William Jennings Bryan*, 3 vols., Lincoln (Nebraska), University of Nebraska Press, 1964-1969.

⁵⁸³ Vid. capítulo 3.

se. Bajo estas premisas concibió un plan que expuso al cuerpo diplomático en abril de 1913, apenas un mes después de haber accedido a la dirección del Departamento de Estado: los Estados Unidos estaban dispuestos a firmar tratados con aquellos países que así lo desearan, conviniendo que “todo litigio entre ambos que no pudiera ser resuelto por los canales diplomáticos al uso, fuera sometido al estudio de una comisión internacional”, comprometiéndose las dos partes a “no declarar la guerra hasta que dicha comisión enjuiciase el problema y emitiese un informe que en ningún caso sería vinculante⁵⁸⁴”.

A partir de ese momento Bryan puso un inusitado empeño en sacar adelante su plan, que sin embargo fue recibido con cierta reserva por las cancillerías europeas. En el Ministerio de Estado español se manifestó “extrañeza” ante una proposición “tan difícil de llevar al terreno práctico”. Sólo tras la insistencia personal del Secretario de Estado a Riaño para que éste tratase de “obtener respuesta favorable (...) cuanto antes⁵⁸⁵” del gobierno español, se manifestó a Bryan que su plan estaba “en estudio” en Madrid, y que ya se le daría conocimiento oficial de la postura española a su debido tiempo⁵⁸⁶. Esta fría recepción dispensada al proyecto americano manifestaba la poca disposición del gobierno español a secundarlo. No obstante, desde Madrid se decidió sondear la opinión al respecto de los principales estados europeos, y Alemania y Francia declararon que tenían poca confianza en una idea que no consideraban “práctica ni viable⁵⁸⁷”. Con todo, buscando no herir las susceptibilidades de los norteamericanos, la mayor parte de las potencias –incluidas las recién mencionadas y Gran Bretaña– aceptaron “en principio”, a comienzos de junio, los postulados del plan del Secretario de Estado, y dijeron estar dispuestos a discutirlo de manera más amplia⁵⁸⁸. Las autoridades españolas, por su parte, parecían decididas a no dar ningún paso que significase un mínimo seguimiento de los pasos trazados por Washington. Sólo los insistentes ruegos hechos por Bryan a España para que definiese claramente su postura llevaron a Riaño a proponer a sus superiores que,

⁵⁸⁴ Memorando de Bryan a los representantes extranjeros acreditados en Washington. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8133. También en FRUS, 1913, pp. 8-9.

⁵⁸⁵ Tel. de Riaño al Ministro de Estado, 22/V/1913. AGA, Ibidem.

⁵⁸⁶ Nota de Riaño a Bryan, 24/V/1913. AGA, Ibidem.

⁵⁸⁷ Tel. del Embajador de España en Alemania al Ministro de Estado, 25/V/1913. Vid. también telegramas del Encargado de Negocios en Francia y del Embajador en Gran Bretaña, 26 y 27/V/1913. El gobierno inglés no dio a Merry del Val, el representante español en Londres, ninguna respuesta clara acerca de la opinión que le merecían los proyectos de Bryan, limitándose a señalar que se habían solicitado a Washington mayores precisiones. AGA, Ibidem.

⁵⁸⁸ Nota de Bryan a los representantes de varios países que no habían tomado postura ante su programa de conciliación, 7/VII/1913. FRUS, 1913, pp. 9-10.

Existiendo la facultad de oponerse a cualquier detalle que no consideremos conveniente cuando el proyecto comenzara a tomar cuerpo, ningún perjuicio experimentaría el gobierno de S.M. en proporcionar una satisfacción de amor propio a este Secretario de Estado, siguiendo a las Naciones que han aprobado la idea en principio⁵⁸⁹.

Finalmente, el Ministro de Estado, López Muñoz, optó por seguir los consejos del Embajador⁵⁹⁰, pero aclarando a éste que sentía pocas simpatías por la propuesta de Bryan:

...de los informes recibidos resulta que coincidiendo los Gobiernos inglés, francés y alemán en el juicio de ser dicha proposición inadmisibles bajo el punto de vista de utilidad práctica se proponen dar largas a la cuestión y apelar a evasivas corteses para no tener que llegar a una categórica negativa. (...) Apreciándose por nuestra parte el asunto e la misma manera, nos corresponde observar análoga actitud que las expresadas potencias, dejándolo en suspenso hasta que los Estados Unidos insistan en su proposición⁵⁹¹.

Pero si con la aquiescencia “de principio” pensaba el ejecutivo español que el asunto quedaría indefinidamente en suspenso, estaba muy equivocado. El gabinete norteamericano siguió enviando información detallada sobre el avance del programa a las delegaciones diplomáticas que habían accedido a considerar su participación⁵⁹². Entretanto, Bryan utilizó el ascendiente de los Estados Unidos sobre los países latinoamericanos para concluir con ellos los primeros tratados de conciliación inspirados en su *estrategia del enfriamiento*. Para enero de 1914 ya habían sido firmados acuerdos con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y el Secretario de Estado volvió a insistir ante el gobierno español, esta vez a través de Willard, para que “diese los pasos necesarios a la discusión preliminar de un tratado entre el Embajador español en Washington y el Secretario de Estado⁵⁹³”. El nuevo Ministro de Estado, el marqués de Lema, fiel a la estrategia expresada por su predecesor López Muñoz, se mostró reticente a avanzar más en el proceso, y menos sin que lo hubieran hecho Francia ni Gran Bretaña⁵⁹⁴, quienes de momento tampoco parecían tener mucha prisa por complacer los deseos del jefe de la diplomacia norteamericana.

⁵⁸⁹ Despacho 281, de Riaño al Ministro de Estado, 11/VI/1913. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8133.

⁵⁹⁰ Tel. de López Muñoz a Riaño, 20/VI/1913. AGA, Ibidem.

⁵⁹¹ R.O. 260, del Ministro de Estado a Riaño, 14/X/1913. AGA, Ibidem.

⁵⁹² Memorando de Bryan a diversos representantes diplomáticos. Julio de 1913. AGA, Ibidem.

⁵⁹³ “...that steps be taken toward arranging for the preliminary discussion of a treaty between the Spanish Ambassador at Washington and the Secretary of State...”. Nota de Willard al Ministro de Estado, 7/II/1914. LOC, Willard Papers, I, 113, 2.

⁵⁹⁴ Así se lo manifestó Lema a Willard en febrero de 1914. Tel. de Willard al Secretario de Estado, 20/II/1914. LOC, Ibidem.

Fue en ese momento cuando Bryan decidió aplicar otra estrategia para atraer a España, basada en el *lazo especial*, tantas veces invocado, que unía a la Península Ibérica con el subcontinente americano. En el momento de ir a firmarse los correspondientes acuerdos de conciliación con Chile y Argentina, el Secretario de Estado hizo saber a Lema que “dado que éstos fueron antaño colonias españolas y hablan el español (...) España quizá deseara negociar un tratado similar para ser firmado al mismo tiempo” que lo hacían los dos países del Cono Sur⁵⁹⁵. Ni siquiera el argumento hispanoamericanista convenció al gabinete español, que siguió firme en su resistencia a entablar las negociaciones que solicitaba Bryan, incluso después de que Gran Bretaña y Francia hubiesen accedido a hacerlo en junio de 1914⁵⁹⁶.

Como ocurrió con el problema de los impuestos al transporte de carbón, hubo de acontecer el inicio de la Primera Guerra Mundial para que la cancillería española reconsiderase su postura. Y lo hizo a raíz de una sugerencia poco sutil del Embajador Willard, quien en esta ocasión no hizo gala de los rodeos e insinuaciones indirectas que suelen caracterizar los intercambios diplomáticos. En una entrevista con Alfonso XIII, en que éste le manifestó su deseo de ver acrecentadas las redes comerciales hispano-norteamericanas, el Embajador aprovechó el envite para suscribir que “nada podría ser más productivo para las relaciones comerciales (...) que la satisfacción de” firmar un tratado de conciliación como los acordados con Francia y Gran Bretaña; que “éste era el momento adecuado para alcanzar el resultado deseado y que cualquier retraso tendería a disminuir el efecto de tal iniciativa” en el resto de los asuntos de la agenda bilateral⁵⁹⁷. Las palabras de Willard, ligando la intensificación de las relaciones comerciales hispano-norteamericanas a la conclusión del tratado de Bryan, produjeron el efecto deseado por los Estados Unidos. El diplomático había de saber que España necesitaría a partir de ese momento, más que nunca, de los productos norteamericanos, y estaría dispuesta a hacer cuanto estuviese en su mano por allanar los obstáculos que pudiesen impedir su llegada. Desde luego, el gabinete español entendió cabalmente cuáles eran sus opciones, y no pudo menos que dar un giro a su postura de

⁵⁹⁵ “...as these were once Spanish colonies and speak the Spanish language it was thought Spain might desire to negotiate similar treaty to be signed at same time”. Tel. del Departamento de Estado a Willard, 14/III/1914. LOC, *Ibidem*.

⁵⁹⁶ Telegrama del Secretario de Estado al Ministro de Exteriores griego, 15/VI/1914. FRUS, 1914, Suppl., p. 3

⁵⁹⁷ “...nothing could be more productive of the commercial relations which he desired than the satisfaction of a similar treaty but Spain and the U.S. added that this was an opportune moment to acknowledge the desired result, and that any delay would tend to diminish the effect of such action...”. Tel. de Willard al Secretario de Estado, 26/VII/1914, ya cit.

los meses anteriores, autorizando a Riaño a concluir un “convenio creando comisiones internacionales [de] investigación para [la] solución pacífica [de] conflictos”⁵⁹⁸.

No hubo casi negociación formal. Apenas doce días después de que se escribieran estas instrucciones, el 14 de septiembre de 1914, el Embajador de España en los Estados Unidos y William J. Bryan suscribían el *Tratado entre los Estados Unidos y España para la consecución de la paz general*. Al mismo tiempo se firmaron los tratados franco-norteamericano y anglo-norteamericano –comenzados a negociar meses atrás-, todo ello en una ceremonia solemne con asistencia de todos los miembros de gabinete y un pequeño cortejo de periodistas, que ponían de manifiesto el carácter eminentemente propagandístico de los acuerdos patrocinados por Bryan⁵⁹⁹. El articulado del convenio con España llamaba a la creación de una comisión de cinco miembros -uno nacional de cada uno de los dos países, otros dos extranjeros elegidos respectivamente por España y los Estados Unidos, y un quinto componente escogido de común acuerdo-, que se reunirían en caso de litigio bilateral, para emitir sobre éste un informe que debía acabarse ante del plazo de un año. Mientras durasen las deliberaciones de los comisionados, ambos firmantes se comprometían a no iniciar hostilidades contra el otro⁶⁰⁰.

A modo de ulterior aclaración del escaso sentido práctico del acuerdo, una vez completado el intercambio de ratificaciones -que como nueva muestra de buena voluntad España accedió a que tuviese lugar en Washington⁶⁰¹-, ninguno de los dos gobiernos se apresuró a proponer los miembros que habrían de formar la comisión estipulada en el protocolo recién rubricado. El plazo original de seis meses que el documento concedía para hacerlo hubo de ser ampliado hasta llegar a febrero de 1916, cuando se acordó la siguiente composición:

- Miembros nombrados por los Estados Unidos: Cyrus Northrop presidente emérito de la Universidad de Minnessota, e Ignacio Calderón, Ministro de Bolivia en los Estados Unidos.

- Miembros nombrados por España: Pío Gullón, que había sido Ministro de Estado durante la guerra hispano-norteamericana, y Paul Speisser, ex Presidente del Consejo Nacional de Suiza.

⁵⁹⁸ Tel. de Lema a Riaño, 3/IX/1914. AGA, Ibidem.

⁵⁹⁹ Despacho 393, de Riaño al Ministro de Estado, 15/IX/1914. AGA, Ibidem.

⁶⁰⁰ “Treaty between the United States and Spain for the advancement of general peace”, firmado el 15/IX/1914 y canjeadas las ratificaciones el 21/XII/1914. FRUS, 1914, pp. 1082-1085. Versión española en AGA, Ibidem.

⁶⁰¹ Nota 438, de Riaño a Bryan, 18/XI/1914. AGA, Ibidem.

- Miembro elegido conjuntamente: Jonkheer J. Loudon, Ministro de Exteriores holandés.

Con el ambiguo nombramiento de Gullón como comisionado español terminaba un tortuoso proceso que sólo la guerra contribuyó a culminar. No sería éste el único cambio de actitud española acaecido a este nivel tras agosto de 1914.

5.4.2. Revivir el noventa y ocho en Centroamérica. España y los actos de apertura del Canal de Panamá

Para 1914, tras diez años de trabajo ininterrumpido, la construcción del Canal de Panamá llegaba a su final. El gobierno de los Estados Unidos decidió conmemorar la ocasión con un acto que fuera tan grandioso como la propia obra de ingeniería, y propuso la reunión en Hampton Roads (Virginia), de la mayor flota internacional de acorazados nunca vista hasta el momento, para desde allí hacer todos juntos la ruta hasta San Francisco, a través de la nueva vía de agua abierta en Centroamérica. Los festejos culminarían en la ciudad californiana con el montaje de una exposición internacional, bajo el nombre de *Panama-Pacific International Exposition*⁶⁰². Con objeto de ver cumplidos sus deseos, las autoridades norteamericanas enviaron comisionados de la futura exposición a diversos países, y solicitaron formalmente a sus gobiernos el envío de un buque de guerra a la celebración. El gobierno de Washington se tomó bastante molestias para que España garantizase su participación. Probablemente deseaba seguir haciendo exhibición pública de su buena disposición para con el último país europeo con el que había entrado en guerra, y también apagar los rescoldos del resquemor para allanar el camino a la expansión comercial norteamericana que el Presidente Wilson parecía haber convertido en parte integrante de su programa de gobierno.

Para el gobierno español no resultaba fácil seguir los deseos norteamericanos. Para empezar, la cuestión del Canal remitía directamente a la forma menos sutil del intervencionismo de los Estados Unidos en Latinoamérica, del que España se consideraba víctima. De hecho, una parte de la corriente hispanoamericanista pretendía usar ese lazo común para crear vínculos más estrechos entre los países latinoamericanos y su antigua metrópolis⁶⁰³, y una participación demasiado ostentosa en las ceremonias de inauguración del paso interoceánico podría resultar contraproducente a esos fines.

⁶⁰² McCULLOUGH, David: *Un camino entre dos mares*, Madrid, Espasa, 2004, pp. 529-530. Vid. también *Panama-Pacific International Exhibition at the city of San Francisco in the State of California, February twentieth to December fourth 1915*, San Francisco, Panama-Pacific International Exposition, 1915.

⁶⁰³ Vid. NIÑO, Antonio: "L'expansion culturelle espagnole en Amérique Hispanique (1898-1936)", *Relations Internationales*, n.º 50 (été 1987), pp. 203-205.

Por otra parte, la edificación del Canal servía indirectamente para recordar la guerra hispano-americana, pues fue este conflicto el que terminó de convencer a los Estados Unidos de la necesidad de contar con un medio rápido para traspasar su flota del Pacífico al Atlántico sin tener que atravesar la peligrosa ruta del Cabo de Hornos. Por todo ello las autoridades españolas recibieron fríamente las invitaciones de los Estados Unidos, quienes no pudieron obtener de aquéllas más que la promesa de que se enviaría a las ceremonias a alguien para actuar como representante oficial de España, a pesar de que Willard no perdía oportunidad para “avanzar el interés de la Exposición *vis á vis* con este Gobierno⁶⁰⁴”. Habría que esperar hasta el otoño de 1914 –de nuevo con la guerra de por medio– para asistir a un cambio de actitud por parte española, materializado en la promesa de enviar el acorazado *España* para acompañar a la comitiva naval que iba a hacer la ruta entre Virginia y California⁶⁰⁵.

La satisfacción que hubo de producir esta noticia a las autoridades del Departamento de Estado estaba llamada a ser efímera. Cuando se fue concretando el programa definitivo de los actos de inauguración, el gobierno español tuvo motivos para arrepentirse de su decisión. Al parecer, un grupo de escolares de Oregón había solicitado al Presidente que el acorazado que llevaba el nombre de ese Estado ocupase un lugar de honor en la comitiva de buques, y fuese el barco en que el propio Wilson hiciese la travesía. Enterado de la petición, el antiguo comandante del buque, el vicealmirante Charles Clark, se ofreció para volver a ocupar su puesto en tan sonada ocasión⁶⁰⁶. El *Oregón* había sido uno de los buques que en 1898 había participado en las maniobras bélicas en Cuba, tras haber efectuado un épico viaje por la ruta del Estrecho de Magallanes. Su inclusión en la comitiva serviría simbólicamente para señalar la diferencia entre los viejos tiempos y la nueva era de rapidez en el transporte inaugurada por el Canal. Comenzó también a hablarse de la participación del *Olympia*, antiguo buque insignia de la flota norteamericana durante la Batalla de Manila, en el que el almirante Dewey volvería a embarcarse para la ocasión⁶⁰⁷. Todo ello era más de lo

⁶⁰⁴ “...to forward the interests of the Exposition vis a vis this Government...”. Tel. 92, de Willard al Secretario de Estado, 18/VI/1914. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1914.

⁶⁰⁵ Al parecer, España se había estado planteando, no sabemos si desde antes del estallido de la contienda o posteriormente, construir un pabellón en la sección de la Exposición Internacional que se iba a instalar en Panamá. El objetivo era aprovechar la instalación para que diversos productores españoles pudieran hacer gala de su género. Sin embargo, el proyecto terminó desterrándose por las dificultades que los comerciantes iban a experimentar, a causa de la guerra, para trasladar sus mercancías a Centroamérica. Despacho 139, de Willard al Secretario de Estado, 24/IX/1914. También tel. 20, de Willard al Secretario de Estado, 14/XII/1914. NARA, *Ibidem*.

⁶⁰⁶ McCULLOUGH, David: *Un camino...op.cit.*, pp. 529-530.

⁶⁰⁷ Tel. 31, de Willard al Secretario de Estado, 29/I/1915. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1914.

que el gobierno español estaba dispuesto a soportar, y se hizo saber a los Estados Unidos que en caso de llevarse adelante tal programa, España renunciaría a participar en la comitiva naval,

pues la presencia especialmente del *Oregón*, por la razón de estar a bordo del mismo el Presidente, figura principal de los actos, y del *Olympia*, portador de una placa conmemorativa de la Batalla de la Bahía de Manila, podría causar un estallido natural de entusiasmo patriótico, comprometedor para los oficiales del *España*, y resultante en un incidente más lamentable que la no participación de España en esta ceremonia...⁶⁰⁸

En Washington parecían determinados a que España no renunciase a su participación. El Presidente, tan difícil de contactar para otros asuntos de mayor importancia, fue inmediatamente informado de los motivos de queja españoles, y junto con el Secretario de Marina, Josephus Daniels, se decidió anular la participación del *Olympia*, y se justificó ante España la presencia del *Oregón* sin hacer ninguna alusión directa a los hechos de 1898, aduciendo que se trataba del “mejor barco de guerra construido en la vertiente del Pacífico (...) que años atrás hizo el viaje alrededor del Cabo de Hornos [... e] ilustrará la gran ventaja de una ruta interoceánica más corta a través del Canal⁶⁰⁹”. En el Departamento de Estado esperaban que estos cambios de programa decidiesen al gobierno español a no desdecirse de la presencia del *España*, pero ni siquiera con esta muestra de buena disposición se logró el objetivo. Para el gabinete de Dato no era suficiente la retirada del antiguo buque de Dewey, y por ello se comunicó a los Estados Unidos que el crucero español no participaría en el viaje entre los dos océanos, aunque para no ofender al Presidente Wilson no se adujo como justificación la presencia del *Oregón*, sino “las extraordinarias condiciones existentes en Europa⁶¹⁰”.

Finalmente, la poco amistosa actitud exhibida por España en este asunto carecería de traducción factual, aunque hubo de dejar un regusto amargo en los pasillos de la oficina de exteriores norteamericana. Considerando igualmente la gravedad de la escalada bélica al otro lado del Atlántico, Wilson decidió suspender la parte más es-

⁶⁰⁸ “...the presence of the OREGON ESPECIALLY, prominent by reason of the President, the chief figure of the ceremonies, being on board, and the OLYMPIA, bearing as she does, a plate commemorating the Battle of Manila Bay, might cause a natural outburst of patriotic enthusiasm embarrassing to the officers of the ESPAÑA, thus resulting in an incident more regrettable than Spain's non-participation in this ceremony...”. Tel. 29, de Willard al Secretario de Estado, 13/I/1915. NARA, Ibidem.

⁶⁰⁹ “...the finest battleship built upon the Pacific Slope (...) which some years ago made the journey around Cape horn, will illustrate the great advantage of the shorter ocean to ocean route through the Canal...”. Tel. 28, del Departamento de Estado a Willard, 20/I/1915. NARA, Ibidem.

⁶¹⁰ Tel. 38, de Willard al Secretario de Estado, 22/I/1915. NARA, Ibidem.

pectacular de los fastos⁶¹¹, y sólo quedó en pie el proyecto de la exposición de San Francisco. Al menos la representación española en la misma no careció de dignidad, ya que se designó para ostentarla a Rafael Altamira. Este eminente hispanoamericanista aprovecharía la ocasión para hacer una defensa pública de los lazos que unían a España con el Nuevo Continente, resaltando en diversas conferencias el papel de su país “en la conquista y civilización (...) de (...) California⁶¹²”.

5.4.3. La paz como medio para la competencia. Las iniciativas de mediación de España y los Estados Unidos

Tanto España como los Estados Unidos dedicaron parte de sus esfuerzos diplomáticos posteriores a 1914 a convertirse en el país que había logrado mediar entre los bandos en conflicto, devolviendo la paz a la asolada Europa. Cada una de ellas lo hacía llevada por motivaciones distintas, y contaban con diferentes posibilidades de ser escuchadas. Para los Estados Unidos, y fundamentalmente para su Presidente, Woodrow Wilson, la guerra en el Viejo Continente era una muestra más de la inadecuación de la política de poder practicada por los europeos para lograr el mantenimiento de una paz perpetua y civilizada. Desde ese punto de vista, el conflicto reforzaba la tendencia norteamericana a desvincularse completamente de la forma de proceder de los estados del Viejo Continente, y arraigaba aún más la convicción de que existían una serie de cualidades y valores que eran propios del pueblo estadounidense y que éste no podía abandonar en ningún momento. Wilson tenía muy claro cuáles eran los componentes que alimentaban el *excepcionalismo* de su país: el arraigo y la defensa de los principios liberales y democráticos, que por su joven historia no se habían visto desafiados en los Estados Unidos, como ocurrió en Europa, por fuerzas y corrientes mucho más antiguas -militarismo, fuerzas reaccionarias, ...-. Según fue avanzando la contienda, el Presidente unió a su determinación por conservar el espíritu político propio de los norteamericanos la convicción de que los Estados Unidos estaban llamados de alguna manera a fomentar la difusión de sus propios valores al resto del mundo, para a partir de ellos construir los cimientos de un nuevo sistema internacional basado en la interdependencia y la cooperación. Bajo los auspicios de esta especie de reformulación de la doctrina del *Destino Manifiesto*, Wilson y sus asesores, en un primer momento, trataron de interferir entre los beligerantes para lograr una paz negociada bajo su directa inspiración, y tras la entrada de los Estados Unidos redefinieron la contienda como una cruzada entre las fuerzas de la democracia y los vesti-

⁶¹¹ Tel. 31, del Secretario de Estado a Willard, 29/I/1915. NARA, *Ibidem*.

⁶¹² Despacho 452, de Riaño al Ministro de Estado, 26/IX/1915. También Despacho de 15/II/1915, y Tel. del Ministerio de Estado a Riaño, 7/III/1915. AMAE, H 1484.

gios de la reacción⁶¹³. En todo este proceso, el sentimiento exclusivista cultivado por los norteamericanos les hacía recelar de la asociación a sus proyectos de cualquier otro país que pudiera contaminar la pureza de los valores defendidos por los Estados Unidos.

España, desde que a mediados del siglo XIX los gobiernos isabelinos de la Unión Liberal pusieran en marcha una serie de campañas militares puramente de prestigio⁶¹⁴, hasta la aceptación a comienzos del siglo XX de una pequeña posición en el reparto de Maruecos⁶¹⁵, había tratado siempre de arbitrar medios indirectos que la llevaran a ganar un ascendiente diplomático que no le correspondía en función de sus recursos o su potencial. La llegada de la guerra y la obligada neutralidad española supusieron para los gobiernos de Madrid una nueva oportunidad de lograr aquel objetivo. Y nada podría relanzar más el prestigio de España que su inclusión en una maniobra diplomática que trajese la paz a los campos de batalla del Este y el Oeste europeos. En este sentido, el país no estaba cerrado a la colaboración con otras potencias, siempre que se ocupara un papel destacado dentro de la iniciativa a considerar, y no se pretendiera simplemente enganchar a España en el furgón de cola de un tren dirigido por otro estado neutral.

Primeros acercamientos

La difícil combinación del individualismo de acción norteamericano y los deseos de protagonismo españoles reducían las posibilidades de actuación conjunta en materia de mediaciones. Desde el verano de 1914 España fue consciente de que si deseaba que prosperasen sus afanes pacificadores debía contar con la ayuda de otras potencias neutrales, que diesen a la empresa un peso que por sí solos los gobiernos españoles no podían conseguir. De manera natural, los primeros contactos en este sentido se llevaron a cabo con los Estados Unidos, la mayor potencia del momento que había quedado fuera de la guerra. Tras haber recibido el gobierno español, poco

⁶¹³ La visión de los principios wilsonianos que más se parece a la aquí expuesta en la recogida por N. Gordon Levin en su citado libro *Woodrow Wilson and World Politics*. El también citado Lloyd E. Ambrosius, en su obra *Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition*, analiza satisfactoriamente la manera en que ciertas tradiciones ideológicas norteamericanas fueron reformuladas por el Presidente Wilson, para tratar de exportarlas al resto del mundo.

⁶¹⁴ Es el profesor Jover quien más claramente ha calificado como de “prestigio sin intención de alterar sustancialmente el statu quo celosamente defendido por las grandes potencias”, la política exterior isabelina desde la fundación del gobierno de O'Donnell en 1858. JOVER ZAMORA, J.M.: “Caracteres de la política exterior de España en el siglo XIX”, en *España en la política internacional*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 111-172. La cita es de la p. 143.

⁶¹⁵ Hipólito de la Torre calificó la “empresa marroquí” como “catalizador de humildes, pero ciertas, tendencias de afirmación nacional en el contexto exterior”. TORRE GÓMEZ, H.: “El destino de la ‘regeneración’ internacional de España (1898-1918)”, en *Relaciones Internacionales de España en Siglo XX. Proséripina 1*, Mérida, UNED, 1984. pp. 9-22. Cita en p. 14.

después del comienzo de la guerra, seguridades de Willard de que los Estados Unidos y España actuarían de común acuerdo en caso de que llegara la hora de emprender alguna gestión en pro de la paz⁶¹⁶, en el mes de octubre de 1914 el Embajador Riaño hizo saber al Secretario de Estado que “cuando llegara la hora de la mediación”, el gobierno español estaría encantado de colaborar con los Estados Unidos en el ofrecimiento de sus buenos oficios. Como una indicación de la importancia concedida por España a estos asuntos, Bryan anotó tras su conversación con el diplomático español que éste “parecía bastante ansioso por que el Presidente entendiera que estaban no sólo dispuestos, sino deseosos de prestar cualquier ayuda que estuviese a su alcance”, y se limitó a contestarle que “estaba seguro que el Presidente estaría encantado de saber de su disponibilidad⁶¹⁷”.

El gobierno español no iba a conformarse con una respuesta formal tan vaga, y al no ser objeto de ninguna aproximación por parte del gobierno de los Estados Unidos, comenzó a temer que éstos decidieron actuar por su cuenta. En el mes de noviembre llegaron a oídos de la cancillería madrileña rumores de que el Ministro de los Estados Unidos en Holanda había ido a Washington para tratar de poner en marcha una iniciativa mediadora norteamericano-holandesa, y el gobierno español se creyó en la obligación de recordar al Departamento de Estado los compromisos expresados al Embajador Willard pocas semanas antes⁶¹⁸. Impuesto de esta obligación, Riaño se presentó una vez más ante el Secretario de Estado, que se mostró algo irritado ante las reiteradas interpelaciones españolas sobre el tema. Comenzó asegurando al Embajador español que en ese momento “el Presidente no consideraba que hubiera llegado el momento de repetir su ofrecimiento de mediación a los beligerantes, y que en cuanto a la asociación de otras naciones al mismo, era necesario esperar a que se presentara la ocasión propicia para determinar si sería o no conveniente”. Tras esta primera indicación de que su gobierno no estaba dispuesto a ligar incondicionalmente sus proposiciones pacifistas a la aquiescencia de otro país, Bryan quiso dejar claro que para él “la situación de los Estados Unidos, desligados por completo de todo vínculo que pudiera hacerlos sospechosos de parcialidad hacia cualquiera de los diversos beligerantes, colocaba a [...su] gobierno en condiciones excepcionales para en tiempo oportuno llevar a feliz término una acción mediadora; y que tal vez el asociar a tal gestión a una o varias de las naciones europeas podría perjudicar su éxito”. Herido en su

⁶¹⁶ Así lo dijo Lema a Riaño en tel. de 19/XI/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8145.

⁶¹⁷ “...when the time came for mediation...”; “He seemed quite anxious that the President should understand that they were not only willing, but desirous of rendering any assistance in their power.”; “...I was quite sure the President would be pleased to know of their disposition”. Memorando del Secretario de Estado, 5/X/1914. FRUS, 1914, Supplement, p. 117.

⁶¹⁸ Tel. de Lema a Riaño, 19/XI/1914, ya cit.

orgullo patrio por esta declaración de la preeminencia norteamericana, Riaño no pudo menos que replicar que a su juicio, “España reunía mejores condiciones que cualquier otra Potencia para una gestión de la índole de la que se trataba, y que la cooperación de los Representantes de los EE.UU. en el extranjero con los de S.M. (...) auguraba en favor del feliz resultado de una acción común”⁶¹⁹.

Informado de la poco amistosa actitud del jefe de la diplomacia norteamericana, el Marqués de Lema se creyó en el deber de protestar informalmente ante el Embajador norteamericano en Madrid, quejándose de lo que consideraba una recepción “fría y falta de cordialidad” a los afanes arbitrales del gobierno español⁶²⁰. Tras transmitir a sus superiores los reproches del Ministro de Estado, el Departamento de Estado volvió a reiterar secamente a Willard que la actitud de los beligerantes en ese momento desaconsejaba el planteamiento de ningún tipo de acción conjunta tendente a parar la guerra⁶²¹.

La visita del Coronel House

Tras los decepcionantes resultados de estas primeras aproximaciones, la diplomacia española siguió una doble vía de actuación: por un parte, continuó buscando la colaboración estadounidense, aceptando dejar a los norteamericanos la voz cantante, y conformándose con convertirse en sus socios preferentes en cualquier empresa mediadora; por otro lado, trató de plantear otras propuestas pacificadoras al margen de los Estados Unidos, y corriendo el riesgo de incurrir en el enojo de estos. Para seguir la primera de las dos estrategias el gobierno de Dato, actuando siempre en consonancia con Alfonso XIII –tanto o más interesado que sus ministros en este tipo de proyectos-, trató de aprovechar la visita a Europa del principal consejero del Presidente en materia de política exterior: el coronel Edward Mandell House. Bajo los auspicios de Wilson, éste salió de los Estados Unidos a comienzos de enero de 1915, en dirección a Inglaterra, Francia y Alemania, con el objetivo de informarse acerca de las condiciones que cada uno de estos países exigirían para el cese de las hostilidades, y tratar de encontrar entre ellas puntos comunes que permitieran establecer futuras negociaciones bajo los auspicios de los Estados Unidos⁶²². Aunque el verdadero motivo de este periplo se mantuvo en secreto, la Embajada de España en Washington sospechó su verdadera naturaleza, y recomendó al Ministro de Estado que tratase de poner-

⁶¹⁹ Despacho 464, de Riaño a Lema, 24/XI/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8145.

⁶²⁰ Tel. 13, de Willard al Secretario de Estado, 7/XII/1914. FRUS, 1914, Suppl., p. 146.

⁶²¹ Memorando del Secretario de Estado a Willard, 8/XII/1914. Ibidem, p. 147. Un documento conteniendo palabras parecidas había sido entregado por Bryan a Riaño el 24/XI/1914. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8145.

⁶²² Vid. DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, pp. 59-60.

se en contacto, de alguna forma, con el Coronel, para hacerle partícipe de las intenciones de España⁶²³. Siguiendo estos consejos, todo parece indicar que el Rey consiguió convertir al Embajador de los Estados Unidos en España en portavoz de sus deseos ante House⁶²⁴. Habiendo partido hacia Biarritz para entrevistarse con el consejero presidencial a comienzos de abril⁶²⁵, Willard manifestó a aquél que “el Rey desea intervenir en propuestas de paz, pero está dispuesto a permitir al Presidente llevar la delantera, y cooperará en un segundo plano”. La subordinación al liderazgo de Wilson suponía una rebaja de las pretensiones españolas con respecto a la colaboración igualitaria que se parecía estar exigiendo meses atrás. Aun así, House dijo a Willard que “no sabía cómo [el rey] podría figurar conjuntamente [con el Presidente] en [...las propuestas de paz], dado que era algo que tendría que hacer o el uno o el otro, y si las circunstancias no cambiaban quien lo haría sería el Presidente⁶²⁶”.

Días después, el Embajador de España en París, Fernando León y Castillo, se encontró con House en la capital francesa, y le transmitió una invitación del gobierno español para viajar a Madrid, y discutir con Alfonso XIII sobre propuestas de paz. Evasivamente, el Coronel respondió que quizás lo hiciera después de volver de Rusia. Al narrar esta conversación al Presidente Wilson, House manifestó que no tenía intención de aceptar la proposición española⁶²⁷.

⁶²³ Despacho 58, de Riaño al Ministro de Estado. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8145.

⁶²⁴ Aunque no tenemos constancia de la petición expresa de Alfonso XIII, lo que conocemos del contenido de la entrevista entre House y Willard parece indicar que el Embajador accedió a transmitir al Coronel los deseos del monarca.

⁶²⁵ El Presidente deseaba que House se entrevistase con Willard “in order that we may all be working in the same direction”, y por ello el Coronel arregló una entrevista con el Embajador en España para el 9 de abril de 1915 en Biarritz. El encuentro tuvo finalmente lugar un día antes, y se dieron instrucciones para que el Embajador en España se trasladase a Portugal, para transmitir al Ministro norteamericano en Lisboa ciertas instrucciones cuyo contenido no se conoce. Tel. del Secretario de Estado a Willard, 27/III/1915. Tel. de House a Willard, transmitido a través del Embajador de los Estados Unidos en Francia, 5/IV/1915. Carta de House a Willard, 27/III/1915. Tel. de Willard a la Embajada de los Estados Unidos en Francia, 5/IV/1915. Carta de Willard al Coronel House, 6/IV/1915. Tel. de Willard a Bryan, 3/V/1915. Tel. de Bryan a Willard, 4/V/1915. LOC, Willard Papers, I, 113, 4.

⁶²⁶ “The King desires to figure in peace overtures, but is willing to allow the President to take the lead and will cooperate with him in a secondary capacity. I told Willard I did not see how he could figure in it jointly, since it would have to be done by one or the other and, unless the situation changed it would doubtless be the President...”. Diario del Coronel House, entrada del 8/IV/1915, en SEYMOUR, Charles (ed.): *The Intimate Papers of Colonel House. Vol. I: Behind the Political Curtain, 1912-1915*, Boston and New York, Houghton Mifflin Co., 1930, p. 413. LOC, E766.H852.

⁶²⁷ “I told him, however, that after visiting Russia I might go to San Sebastian and meet the King. This makes it indefinite and many things may happen to prevent my going...”. Carta de House al Presidente Wilson, 20/IV/1915. Ibidem, pp. 419-420.

La iniciativa latinoamericana

Antes de que el Coronel reiterase la intención estadounidense de actuar en solitario, el gobierno español ya estaba tratando de arbitrar otros caminos para la mediación. Probablemente disgustado por la fría recepción de sus propuestas de colaboración con los Estados Unidos, concibió una maniobra que, aparte de precipitada, causaría ciertos recelos en Washington, en caso de que llegase a oídos del ejecutivo norteamericano. En este caso, España trató de poner a prueba su supuesta capacidad para erigirse en directora de los esfuerzos comunes de las Repúblicas Latinoamericanas, haciendo una reclamación pública del vínculo cultural que unía a éstas con la Península Ibérica. A finales del verano de 1914, el Ministro de Argentina en España manifestó al Rey “que el Presidente de esa República autorizaba (...) a Don Alfonso XIII para que en cualquier momento y ocasión que juzgase oportuno tomar alguna iniciativa encaminada a facilitar el fin de la guerra, pudiese hacerlo, no sólo en nombre de España sino también en el de la República Argentina⁶²⁸”. Con esta débil garantía, a mediados de marzo de 1915 el Ministro de Estado envió una carta particular y “muy confidencial” a los representantes españoles en Uruguay, Perú, Cuba, Brasil, Colombia, Guatemala, Chile, Venezuela y Panamá, en la que difundía las declaraciones del diplomático argentino, comentando que “sería del mayor efecto que si llegase a presentarse una ocasión propicia para que nuestro Monarca hiciese uso de la autorización que le ha sido concedida por aquél, [y] pudiese ostentar también la representación de alguna o algunas otras Repúblicas hispanoamericanas”. Por ello, encargaba a cada uno de los receptores de la misiva que tanteasen la actitud de los diversos gobiernos latinoamericanos al respecto⁶²⁹.

La apuesta española era a la vez sorprendente y arriesgada. Sorprendente por la importancia dada a la simple insinuación de un país que, como la Argentina, llevaba varios años sosteniendo un difícil equilibrio entre la aceptación del papel predominante de los Estados Unidos en toda la América del Sur y Central, y los intentos de oponerse al panamericanismo mediante el establecimiento de una especie de dominación argentina en el Cono Sur y el estrechamiento de los lazos comerciales con Europa. Esta dicotomía se reflejaba en la vacilante actitud de la diplomacia argentina, dispuesta a considerar cualquier estrategia que le sirviese para subrayar mínimamente su independencia respecto al Coloso del Norte, pero muchas veces temerosa de ir más allá

⁶²⁸ Telegrama del Ministro de Estado al Ministro español en Buenos Aires, 18/III/1915. AMAE, H 3114.

⁶²⁹ Carta particular y muy confidencial del Ministro de Estado a los representantes de España en los países latinoamericanos, 26/IV/1915. AMAE, Ibidem.

de lo que éste pudiera permitir⁶³⁰. La ambigua posición argentina hacía necesario considerar con mucha cautela cualquier proposición que pudiese terminar constituyendo un desafío para los proyectos norteamericanos de tutela del Hemisferio Occidental. Y precisamente por esto la maniobra española podía resultar arriesgada. De llevarse a cabo la pretendida iniciativa de pacificación de todos los países latinoamericanos bajo el liderazgo de España, los Estados Unidos hubieran considerado que aquélla trataba de interferir en una de sus áreas de seguridad, y ello podría haber tenido consecuencias ciertamente negativas para las relaciones hispano-norteamericanas.

Con todo, diversos diplomáticos españoles en toda Latinoamérica se aproximaron a los respectivos gobiernos de la zona, para hacer valer que en “las relaciones que entre ellas mantienen las Naciones hispanoamericanas, basadas sobre la identidad de raza, de lengua, de Religión y de mentalidad, a España se la debía tratar, en estos países, por esos mismos motivos, como si se tratara de una de ellas, y no como una Potencia genuinamente europea, formando así un verdadero eslabón que uniera el Viejo al Nuevo Continente”. Ese vínculo trasatlántico podría usarse para “que algunas Repúblicas del Sur y del Centro de América se agruparan, de ser posible, en derredor de España, que es su Madre Patria, para (...) tomar alguna iniciativa (...) al objeto de facilitar el fin de la guerra europea⁶³¹”. Argumentos parecidos a éstos se esgrimieron en las cancillerías de Chile, Perú, Colombia y Brasil, además de Argentina, y las contestaciones de esos países fueron llegando a Madrid a lo largo del verano de 1915. Tan solo en Bogotá obtuvo España una respuesta favorable⁶³². En el resto de casos, la actitud de los respectivos gobiernos fue laudatoria para con las intenciones españolas, pero evasiva a la hora de contraer ningún compromiso: el Secretario de Exteriores de Brasil, Lauro Muller se ofreció simplemente “a cambiar nuevas impresiones en lo sucesivo⁶³³”; en Lima el Ministro español fue elogiado con “una evasiva” para “darle largas” al asunto⁶³⁴; y en Chile, el Presidente Ramón Barros Luco asentó que su país era “demasiado pequeño para ser escuchado por las Grandes Potencias europeas y, sobre todo, para conseguir que Alemania (...) deponga sus armas⁶³⁵”. Pero el mayor va-

⁶³⁰ ESCUDÉ, Carlos y CISNEROS, Andrés: *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Tomo VIII: Las relaciones con Europa y los Estados Unidos, 1881-1930*, Buenos Aires, Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales, 2000. Publicación electrónica en www.argentina-ree.com.

⁶³¹ Despacho del Ministro de España en Chile al Ministro de Estado, 8/VI/1915. AMAE, H 3114.

⁶³² Despacho del Ministro de España en Colombia al Ministro de Estado, 25/VI/1915. AMAE, Ibidem.

⁶³³ Despacho del Ministro de España en Brasil al Ministro de Estado, 9/VIII/1915. AMAE, Ibidem.

⁶³⁴ Despacho del Ministro de España en Perú al Ministro de Estado, 30/X/1915. AMAE, Ibidem.

⁶³⁵ Despacho del Ministro de España en Chile al Ministro de Estado, 8/VI/1915. AMAE, Ibidem.

rapalo para las pretensiones españolas llegó del mismo Buenos Aires, donde el gobierno argentino aseguró que nunca había tenido la intención de ofrecer a Alfonso XIII “su representación”, sino simplemente su “adhesión a las gestiones que para la paz hiciese España”, y donde el Ministro español, Pablo Soler, descubrió que a la par que los argentinos se habían acercado al monarca, habían estudiado los medios de figurar conjuntamente con los Estados Unidos en cualquier plan para acabar la guerra que éstos pusieran en marcha⁶³⁶. El motivo de este doble juego argentino, así como de las confusas réplicas de los estados de Centro y Sudamérica fue gráficamente expresado por Andrés López Muñoz, representante español en Lima, al escribir que en Perú se actuaba siempre “viendo lo que se piensa en Washington, en esa especie de asamblea panamericana, a la que todo está aquí supeditado⁶³⁷”.

El año 1916 y la nota de Wilson a los beligerantes

Con este nuevo golpe tanto a las aspiraciones españolas de aparecer como el país director de la propuesta que pondría fin a la guerra, como a aquéllas relativas a tener algún día una influencia sobre las repúblicas latinoamericanas capaz de rivalizar con la de los Estados Unidos, al Rey y su gobierno no les quedó otra alternativa que volver a sus antiguos intentos de asociarse con los norteamericanos, cuyo individualismo seguía tan firmemente asentado como antes. La primera ocasión para este retorno al rumbo anterior se presentó en la primavera de 1916, cuando Alemania hizo insinuaciones a los Estados Unidos de que estaba dispuesta a admitir alguna salida negociada a la guerra⁶³⁸. A la par, comunicó al gobierno norteamericano que si éste no encontraba alguna manera de forzar a los aliados a renunciar al bloqueo del Mar del Norte, las Potencias Centrales podrían verse obligadas a recurrir a de nuevo a la guerra submarina ilimitada⁶³⁹. Al acompañar sus exhibiciones de buena voluntad con veladas amenazas es más fácil suponer que los alemanes no pretendían tanto acabar con la contienda, como justificar moralmente ante los Estados Unidos la posible reasunción de las destrucciones indiscriminadas por parte de sus sumergibles. De cualquier manera, enterado de la supuesta inclinación germana hacia la negociación, Alfonso XIII auguró ante el Embajador Willard que era el momento de que España y los Estados Unidos cooperasen para garantizar la paz. A la hora de justificar la oportunidad de la acción, el monarca argumentó que la guerra parecía haber llegado a un punto muerto,

⁶³⁶ Despacho del Ministro de España en Buenos Aires al Ministro de Estado, 29/VI/1915. AMAE, *Ibidem*.

⁶³⁷ Despacho del Ministro de España en Perú, 30/X/1915, *ya cit.*

⁶³⁸ Tel. 3834, de Gerard a Lansing, 2/V/1916. FRUS, 1916, Supplement, p. 27.

⁶³⁹ Tel. 3880, del Embajador de los Estados Unidos en Alemania al Secretario de Estado, 12/V/1916. FRUS, *Ibidem*, p. 267. Tel. del Ministro de Estado a Riaño, 9/V/1916. AR, 61/8.

y que algunos beligerantes estaban comenzando a dar muestras de cansancio. La necesidad de una colaboración hispano-norteamericana venía a su vez determinada por el carácter complementario de las influencias de ambos países sobre los diversos Estados beligerantes, al juzgar el soberano que era mayor su ascendiente sobre Alemania y Austria, en tanto que el Presidente parecía más capaz de dirigir el comportamiento de Francia e Inglaterra⁶⁴⁰.

En ese momento los Estados Unidos tenían otros motivos, aparte de su tradicional reticencia hacia la colaboración con otros países, para ignorar las palabras de Alfonso XIII. Pocos meses antes había fracasado un nuevo intento del Coronel House para instar a los beligerantes a dar pasos hacia la paz⁶⁴¹, y antes de que acabara el año el Presidente Wilson debería hacer frente a una insegura campaña de reelección⁶⁴². Aunque parecía cada vez más convencido de que si la guerra continuaba, Alemania podía cumplir la amenaza de retornar a la cruzada submarina y los Estados Unidos verse forzados a intervenir⁶⁴³, prefería no emprender ninguna nueva llamada a la paz hasta no haberse asegurado su continuidad en la Casa Blanca. Por todo ello, el Departamento de Estado comunicó al gobierno español en el mes de agosto de 1916 que “cualquier sugerencia tendente a la restauración de la paz (...) sería rechazada por los aliados de la Entente [... y] pondría en peligro el papel de los proponentes como agentes para futuras negociaciones de paz⁶⁴⁴”.

Que la razón aducida no era más que una excusa esgrimida para rechazar cortésmente una propuesta que los Estados Unidos no deseaban secundar quedó puesto de manifiesto en el mes de diciembre. El día 12, las Potencias Centrales hicieron pública una nota, dirigida a todos los beligerantes, en la que argumentaban que a pesar de ser “conscientes de su fuerza militar y económica y [estar] listas, si hace falta, a continuar hasta el final la lucha que les ha sido impuesta, pero animadas al mismo

⁶⁴⁰ Tel. 240, de Willard al Presidente Wilson, 10/V/1916. NARA, RG, 84, Embassy Madrid, 1916.

⁶⁴¹ DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, pp. 65-67.

⁶⁴² Wilson hubo de afrontar una campaña electoral en la que su oponente republicano, Charles Evans Hughes, hizo duras críticas a la forma en que el Presidente había defendido los derechos norteamericanos frente a los beligerantes, y sólo logró ser reelegido por un estrecho margen. De hecho, cuatro mil votos menos en California le hubieran apeado del número 1600 de la Avenida Pennsylvania. KENNEDY, David M.: *Over Here. The First World War and American Society*, New York, Oxford University Press, 1980, p. 12.

⁶⁴³ Con ocasión de la publicación de la nota de Wilson de 19 de diciembre, que comentaremos a continuación, el Secretario de Estado Lansing aseguró: “...we are drawing nearer the verge of war ourselves...”. Anexo al despacho 453, de Riaño al Ministro de Estado, 23/XII/1916. AMAE H 3114.

⁶⁴⁴ “...any suggestion looking toward the restoration of peace (...) would be rejected by the Allies (...and) would jeopardize the future usefulness of the proposers as agents in peace negotiations...”. Tel. 172, de Lansing a Willard, FRUS, 1916, Supplement, pp. 46-47.

tiempo por el deseo de parar el derramamiento de sangre y poner fin a los horrores de la guerra, las cuatro Potencias [... Centrales] proponen entablar (...) negociaciones de paz⁶⁴⁵". La maniobra alemana era más un paso en su campaña de autojustificación que una propuesta sincera en pro de la paz, y así fue vista por los aliados⁶⁴⁶. Entretanto, Wilson y su equipo habían asegurado un nuevo mandato de cuatro años, y decidieron retomar el trabajo de mediación abandonado meses atrás. Aun sabiendo que cualquier declaración en pro de la paz podría ser considerada por Francia y Gran Bretaña como una ofensa para ellos, y un apoyo a la propaganda de las Potencias Centrales, el 18 de diciembre –apenas seis días después del envite germano-, el inquilino de la Casa Blanca firmó una declaración, dirigida a todos los beligerantes, con la siguiente propuesta:

El Presidente sugiere que las naciones actualmente en guerra emitan prontamente una declaración con su concepción de los términos en que se podría parar la guerra, y los arreglos que se considerarían necesarios para evitar su resurgimiento o el estallido de un conflicto similar en el futuro, de tal manera que sea posible compararlos (...) un intercambio de pareceres abriría el camino cuando menos a una conferencia, y haría de la concordia entre las naciones una esperanza para el futuro próximo, y del concierto de las naciones algo inmediatamente factible⁶⁴⁷.

Al mismo tiempo que los norteamericanas daban a España conocimiento oficial de este texto, Willard, en Washington por aquellos días y supuestamente de acuerdo con Woodrow Wilson, encomendó a su sustituto interino en la Embajada de Madrid que hiciera saber al ministro de Estado que “el Presidente abriga la confianza de que el Gobierno español tiene en perspectiva los mismos propósitos que el Gobierno de los Estados Unidos en cuanto a asegurar la paz, parece que el momento es oportuno

⁶⁴⁵ “Conscientes de leur force militaire et économique et prêtes, s’il le faut, à continuer jusqu’au bout la lutte qui leur est imposée, ais animées au même temps du désir d’arrêter le flot de sang et de mettre fin aux horreurs de la guerre, les quatre Puissances alliées proposent d’entrer (...) en négociations de paix...”. Nota de las Potencias Centrales a los beligerantes, 12/XII/1916. AMAE, H 3114.

⁶⁴⁶ Tel. 5320, de Page a Lansing, 15/XII/1916. FRUS, 1916, Supplement, pp. 92-93.

⁶⁴⁷ “The President suggests that an early occasion be sought to call out from all the nations now at war such an avowal of their respective views as to the terms upon which the war might be concluded and the arrangements which would be deemed satisfactory as a guaranty against its renewal or the kindling of any similar conflict in the future as would be make it possible frankly to compare them (...) an interchange of views will clear the way at least for conference and make the permanent concord of the nations a hope for the immediate future, a concert of nations immediately practicable”. Nota de Wilson a Gran Bretaña, 18/XII/1916. AMAE, H 3144.

para la actuación del Gobierno de Su Majestad, y, si lo estima conveniente, para apoyar la actitud adoptada por el Gobierno de los Estados Unidos”⁶⁴⁸.

Esta invitación a la adhesión no fue muy bien recibida en el Palacio de Santa Cruz, donde estaban molestos porque el gobierno norteamericano no hubiera solicitado el parecer de España antes de haber lanzado la nota a los beligerantes⁶⁴⁹. No obstante, antes de dar una respuesta definitiva, el gabinete español decidió conocer el papel que jugaría España en caso de añadirse al ofrecimiento de Wilson, y las posibilidades de éxito de éste. Para lo primero, se preguntó al Departamento de Estado si la solicitud a secundar la proposición norteamericana se había hecho sólo a España, o era una oferta reiterada a todos los neutrales⁶⁵⁰. Para lo segundo, se ordenó a Riaño averiguar si “ese gobierno está decidido a [apoyar su proposición ...] en actitud enérgica, y si es cierto (...) que llegarán hasta negar a los beligerantes los medios ofensivos que ahora de ellos se reciben”⁶⁵¹. Igualmente, todo parece indicar que el gobierno de Romanones estaba determinado a esperar la reacción de alguno de los beligerantes antes de dar ningún paso definitivo.

Las respuestas que recibió el gabinete español a lo largo de los siguientes días y las presiones de los gobiernos aliados para que España no se adhiriera a la nota norteamericana⁶⁵² incidieron en la poca predisposición a hacer tal cosa que había en Madrid. Aunque el Secretario de Estado aseguró que la proposición de adhesión “se dirigió exclusivamente al Gobierno español”⁶⁵³, el Ministerio español tenía sospechas de que se había hecho una oferta similar al gobierno suizo⁶⁵⁴. Por otra parte, Lansing aseguró al Embajador de España en Washington que “en cuanto negar a beligerantes los medios ofensivos que ahora aquí se reciben (...) hasta ahora no lo había tomado el Presidente en consideración”⁶⁵⁵. Por si esto fuera poco, el día 26 de diciembre, las Potencias Centrales desestimaron el llamamiento del Presidente, y se negaron a hacer

⁶⁴⁸ Tel. 197, de Lansing al Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España, Charles S. Wilson, 20/XII/1916. FRUS, *Ibidem*, p. 102. Traducción de la Nota de Ch.S. Wilson al Ministro de Estado, 22/XII/1916. AMAE, H 3114.

⁶⁴⁹ Tel. 54, de Amalio Gimeno a Riaño, 30/XII/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8142.

⁶⁵⁰ Tel. 350, de Amalio Gimeno a Romanones, 22/XII/1916. Carta de Amalio Gimeno a Romanones, 22/XII/1916. AMAE, H 3114. Tel. 302, del Ch.S. Wilson a Lansing, 22/XII/1916. FRUS, 1916, Supplement, p. 110.

⁶⁵¹ Tel. 692, de Romanones a Riaño, 25/XII/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8142.

⁶⁵² Tel. 303, de Ch.S. Wilson a Lansing, 24/XII/1916. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1916.

⁶⁵³ Tel. 200, de Lansing a Ch.S. Wilson, 27/XII/1916. FRUS, 1916, Supplement, p. 116.

⁶⁵⁴ Tel. 547, de Riaño al Ministro de Estado, 1/I/1916. AMAE, H 3114.

⁶⁵⁵ Tel. 843, de Riaño al Ministro de Estado, 26/XII/1916. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8142.

públicos sus fines de guerra hasta tener garantías de que sus adversarios estaban dispuestos a entrar en algún tipo de negociación⁶⁵⁶.

Con estos antecedentes, el 28 de diciembre el Ministro de Estado entregaba al Encargado de Negocios norteamericano una nota en la que, tras hacer mención expresa a la petición de apoyo de los Estados Unidos, se decía:

...estima el Gobierno de Su Majestad que, tomada la iniciativa por el Presidente de la República norteamericana y conocida ya la diversa impresión que ha producido, no tendría eficacia la actuación a que se ve invitada España por los Estados Unidos, mucho más cuando los Imperios Centrales han expresado ya su decidida intención de concertar las condiciones de paz sólo entre las Potencias beligerantes.

El Gobierno de Su Majestad, apreciando que el nobilísimo anhelo del Presidente de los Estados Unidos merecerá siempre el reconocimiento de todos los pueblos, está resuelto a no inhibirse de cualquier negociación o acuerdo encaminado a facilitar la humanitaria obra que ponga término a la guerra actual, pero suspende su acción, reservándola para el momento en que los esfuerzos de cuantos desean la paz puedan ser, más que ahora, útiles y eficaces, si hubiera entonces motivos para considerar provechosa su iniciativa o intervención⁶⁵⁷.

Esta réplica recordaba claramente los términos con que Washington había acogido las aproximaciones españolas de la precedente primavera. Al redactarla, el gobierno de Romanones había decidido tomarse la revancha por los desplantes anteriores, y mejorar su posición frente a Francia y Gran Bretaña. Para esto último, se encargó a los Embajadores en París, Fernando León y Castillo, y Londres, Alfonso Merry del Val, lo siguiente:

Gobierno S.M. entiende haber prestado con su contestación negativa servicio importante a [los...] aliados, pues (...) nuestra actitud ha de influir poderosamente en la de Holanda y en la de algún otro país neutral de América. Sírvase hacerlo saber verbal y confidencialmente a ese Gobierno (...). Gobierno S.M. estima que lo menos que debe hacer Gobierno británico en justa correspondencia es renunciar a provocarnos dificultades y conflictos completamente injustificados⁶⁵⁸.

Asimismo, intentando una justificación pública de su actitud, y tratando de hacer gala de la mayor sensatez de la posición española respecto a la norteamericana, el gobierno de Romanones decidió dar a la prensa el 30 de diciembre el texto de

⁶⁵⁶ Tel. 4782, de Gerard a Lansing, 26/XII/1916. FRUS, 1916, Supplement, pp. 117-118. Respuesta de Austria-Hungría a la propuesta de Wilson, 26/XII/1916. AMAE, H 3114.

⁶⁵⁷ "El Señor Ministro de Estado al Señor C.S. Wilson, Encargado de Negocios de los Estados Unidos de América", 28/XII/1916. AMAE, H 3114.

⁶⁵⁸ Telegramas 611 y 792, del Ministro de Estado a los Embajadores de España en Gran Bretaña y Francia, respectivamente, 29/XII/1916. AMAE, H 3114.

su nota de respuesta a Wilson. A la par trató de influir sobre el gobierno argentino para que participase de la opinión española⁶⁵⁹, e hiciese una declaración pública de esta coincidencia. Interpelado en esta forma, el Ministro de Exteriores de la Argentina no pudo menos que manifestar que si bien encontraba “muy acertada” la respuesta española, no estaba dispuesto a hacer tal expresión en público, por las “peculiares relaciones de esta República con Estados Unidos⁶⁶⁰”.

Sin embargo, no hizo falta un desplante del gobierno rioplatense para que la postura española irritase a las autoridades norteamericanas. La emisión de la proclama presidencial de 18 de diciembre había suscitado un cierto debate en los Estados Unidos. Para los sectores más aislacionistas del país la petición a los beligerantes de hacer públicos sus fines de guerra significaba una intromisión en los asuntos europeos que violaba claramente el abstencionismo practicado tradicionalmente por Washington⁶⁶¹. En esta línea, el incombustible Senador por Idaho, William E. Borah, ya había parado el día 21 en el Congreso una resolución presentada por legisladores afectos al Wilson, en apoyo de su gestión⁶⁶². La publicación de la respuesta española del 28 de diciembre vino a calentar más el ambiente⁶⁶³. La alusión explícita en aquélla a la solicitud de adhesión efectuada a España por los Estados Unidos puso de manifiesto que la maniobra de Wilson había sido de mayor envergadura de lo que se pensaba originalmente, al tratar de involucrar a uno o varios de los neutrales. Los periódicos endurecieron sus críticas contra la administración, asegurando que las gestiones del Presidente harían incurrir al país en el enojo de Francia e Inglaterra, para quienes la nota americana podía ser interpretada como un apoyo indirecto a las propuestas de paz alemanas del día 12 de diciembre, y que ahora podrían pensar que el gobierno norteamericano estaba tratando de crear una liga de neutrales que forzase a los beligerantes a firmar la paz⁶⁶⁴. La polémica derivó en un agrio debate en el Senado, donde los enemigos políticos de Wilson –como el citado Borah o el republicano Henry Cabot Lodge–, criticaron duramente, desde diversos ángulos, la política exterior seguida por los de-

⁶⁵⁹ Telegrama 52, del Ministro de Estado al Embajador de España en Argentina, 29/XII/1916. AMAE, *Ibidem*.

⁶⁶⁰ Tel. 1, del Embajador de España en Buenos Aires al Ministro de Estado, 4/I/1917. AMAE, *Ibidem*.

⁶⁶¹ “Presidente Wilson Attempts to Pledge United States to Reversal of Traditional Foreign Policy”, *New York Sun*, 27/XII/1916.

⁶⁶² “Borah Blocks Vote of Foreign Policy”, *The New York Times*, 22/XII/1916.

⁶⁶³ “Spain will take no peace steps now”, *The New York Times*, 31/XII/1916.

⁶⁶⁴ “Secret Peace Negotiations With Neutrals Anger Allies Against President Wilson”, *The New York Herald*, 1/I/1917.

mócratas⁶⁶⁵. El gobierno se vio forzado a intervenir para tratar de calmar los ánimos. El 1 de enero emitió un comunicado que aseguraba que “los Estados Unidos no dirigieron ninguna comunicación formal pidiendo el apoyo de las potencias neutrales, sino que instruyeron a los embajadores y ministros americanos en los países neutrales para que ‘insinuaran’ discretamente a esos gobiernos que, si estaban considerando alguna acción hacia la paz, éste sería el momento oportuno⁶⁶⁶”. A la par, Wilson requirió la ayuda del Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, William J. Stone, para que se aprobara finalmente la resolución que apoyaba su política, y que terminó obteniendo el beneplácito de la Cámara Alta sólo tras haber sido enmendada⁶⁶⁷.

Al gobierno español no le bastó con el revuelo que había causado con la filtración a la prensa de su respuesta. Desde el Ministerio de Estado no se podía soportar que el ejecutivo norteamericano negase la existencia de una nota que en efecto había sido depositada en las mesas de la Cancillería. En su correspondencia, Riaño dio rienda suelta a sus sentimientos al achacar la resolución senatorial recién mencionada a “la intemperancia e incompetencia de la mayoría de los hombres que están al frente de la más alta representación legislativa de este país⁶⁶⁸”, “gente (...) poco familiarizada con asuntos internacionales que han venido adoptando según se les presentaba con arreglo a la receta prescrita por Mr. Wilson⁶⁶⁹”. Por su parte, Amalio Gimeno, el Ministro de Estado, ante la “explicación oficiosa de ese Departamento de Estado atribuyendo un carácter menos oficial y terminante del que revistió, con o sin la voluntad de gabinete Washington la gestión realizada por Encargado de Negocios cerca de mí para provocar apoyo del gobierno de S.M”, exigió una “aclaración de dicho Departamento de Estado que deje en debido lugar la absoluta corrección de la conducta del Gobierno de S.M.⁶⁷⁰”. El Ministro no vio cumplidos sus deseos. Al final, la pretendida superioridad respecto de los Estados Unidos que el gobierno español trató de mostrar al dar a conocer su recepción a la propuesta norteamericana, había acabado por poner en entredicho su propia sinceridad, y enturbiado el ambiente de las relaciones bilaterales.

⁶⁶⁵ *Congressional Record*, Vol. LIV, n.º 18, 2/1/1917, pp. 815-819; n.º 19, 3/1/1917, pp. 901-908; n.º 20, 4/1/1917, pp. 942-948.

⁶⁶⁶ “The United States did not address formal communications to the neutral Powers asking or their support, but it did instruct American Ambassadors and Ministers in neutral countries to discreetly ‘hint to those governments that, if they contemplated any peace move, this would be an opportune moment for such an expression of views’”. “American Ambassadors and Ministers Instructed to Drop Hints to Neutrals”, *New York Herald*, 2/1/1917.

⁶⁶⁷ Despacho. 8, de Riaño al Ministro de Estado, 5/1/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8142.

⁶⁶⁸ Despacho 11, de Riaño al Ministro de Estado, 6/1/1917. AGA, Ibidem.

⁶⁶⁹ Despacho 8, ya cit. Ver también carta “personal y confidencial” de Riaño al Ministro de Estado, 5/1/1917. AR 61/8.

⁶⁷⁰ Tel. 16, de Gimeno a Riaño, 13/1/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8142.

Asimismo, el intento de hacer valer su postura ante los aliados no tuvo efectos duraderos. A pesar de que Francia dijo “apreciar en todo su valor la actitud del Gobierno de Su Majestad, al que agradecía vivamente no se hubiera asociado a [la] iniciativa [de] Mr. Wilson⁶⁷¹”, y que el *Foreign Office* declaró “reiterada y efusivamente” que estimaba positivamente la conducta española, España iba a sufrir en los meses venideros una de las mayores oleadas de presiones por parte de la Entente. Aparte, la respuesta española sirvió para endurecer las acusaciones de aliadofilia formuladas contra Romanones, e hizo crecer la campaña germanófila tendente a debilitar a su gobierno. Basten, como colofón y ejemplo, las siguientes palabras aparecidas en *El Correo Español* el 31 de diciembre de 1916:

La Nota [de contestación a los Estados Unidos] es impolítica y constituye un fraude a la voluntad del país. Porque en España quieren la paz todos los hombres honrados y solventes, todas las personas de corazón; quieren la paz los españoles todos, excepto unos cuantos anglófilos carnívoros, y dos docenas de exportadores mineros y navieros que trafican con la guerra⁶⁷².

5.5. Consideraciones finales. Una relación eminentemente económico-comercial

El presente capítulo se ha centrado en un período crucial del desarrollo de los Estados Unidos como gran potencia del sistema internacional. Con ocasión del estallido de la Gran Guerra cambió la actitud norteamericana hacia el Viejo Continente. Los estadounidenses decidieron aprovechar el conflicto para movilizar su enorme potencial económico y aumentar significativamente sus lazos mercantiles y financieros con los países europeos. En sus relaciones con los estados beligerantes, la meta pasaba por vender la mayor cantidad posible de mercancías y ofrecer a los gobiernos los préstamos que precisaban. Por lo que se refiere a los neutrales como España, el objetivo era no sólo el aumento de los intercambios sino también el desplazamiento de los competidores europeos. Así lo ponen de manifiesto los diversos informes redactados por los servicios diplomáticos norteamericanos en la Península Ibérica. En ellos no sólo se hablaba de sustituir a los alemanes en el mercado español; también se mencionaba la necesidad de tomar posiciones para que los negociantes estadounidenses se encontrasen en pie de igualdad con los franceses y los británicos una vez acabase la guerra. La presencia de estos comentarios en documentos oficiales es un testimonio más de

⁶⁷¹ Tel. 768, de León y Castillo al Ministro de Estado, 30/XII/1916. Tel. 1240, de Merry del Val al Ministro de Estado, 30/XII/1916. AMAE, H 3114.

⁶⁷² “Con pluma de ganso inglés”, *El Correo Español*, 31/XII/1916.

la implicación del gobierno norteamericano en las actividades de expansión económica de sus conciudadanos. En función de ellas el Departamento de Estado y el Presidente Wilson redefinieron sus actuaciones en los terrenos político e ideológico. En este último los Estados Unidos echaron mano de su tradicional defensa de los derechos de los neutrales para justificar sus actuaciones frente a las cancillerías de los beligerantes. Washington protestó así tanto frente al bloqueo aliado del Mar del Norte como ante los ataques de los submarinos alemanes contra barcos mercantes y de pasajeros. Sin embargo, la actuación de los Estados Unidos en el terreno político conllevó una doble contradicción con sus supuestas aspiraciones ideológicas. Por una parte la creciente vinculación económica con el bando aliado hizo que los estadounidenses protestaran de manera más vigorosa frente a las violaciones del derecho internacional cometidas por los aliados que antes las efectuadas por la Entente. Por otra parte, la defensa de los derechos de los neutrales no sirvió para acabar con el tradicional individualismo de la actuación de los Estados Unidos. Éstos se negaron a poner en peligro sus propios intereses siempre que un pequeño país como España les pedía ayuda para defenderse de las tropelías de los contendientes.

La situación española a lo largo de estos reflejó dos de las características que suelen definir a las potencias medias enfrentadas a un escenario bélico. La primera de ellas es la debilidad, que en el caso de España tuvo una triple manifestación. En primer lugar, la posición estratégica del país quedó seriamente comprometida al ser reducidos al papel mojado los postulados de la ley internacional. Carente de la protección de una gran potencia el país se convirtió en un escenario matizado de la lucha entre los dos bandos, que no pararon de ejercer presión: los aliados para que España tomase una postura más firme respecto a Berlín; las Potencias Centrales por medio de ataques a sus barcos mercantes. En segundo lugar España no pudo librarse de su dependencia económica respecto de las importaciones provenientes del exterior. Sin embargo, se quedó sin sus proveedores habituales de materias primas y productos de primera necesidad, naciones todas ellas que se encontraban involucradas en el sangriento enfrentamiento bélico europeo. En tercer lugar la situación de España se vio agravada por la inestabilidad de su sistema político. La división existente entre la clase política y los sectores más informados de la opinión, profundizada por la inteligente labor de la propaganda germana, impidió a las autoridades españolas adoptar una posición de firmeza frente a cualquiera de los ataques de que eran objeto. La segunda de las características de las potencias medias que se reflejó en España fue la continuidad de sus afanes de medrar en el sistema internacional. A pesar de sus problemas los gobiernos españoles no perdieron la oportunidad para tratar de mejorar su imagen mediante programas humanitarios y proposiciones mediadoras que no hacían sino minar los recursos y posibilidades de la política exterior dirigida desde Madrid o San Sebastián.

En estas circunstancias, el terreno estaba abonado para que la relación hispano-norteamericana centrara sus interacciones en el plano económico-comercial. Como hemos visto, España buscó la colaboración de los Estados Unidos –en tanto que gran potencia ajena al escenario bélico- en los terrenos político y económico. En el primero trató de obtener algo de fuerza para oponerse tanto a los ataques de los sumergibles germanos como a las imprecaciones de Francia y Gran Bretaña, que deseaban que el gobierno español cerrase sus puertos a las embarcaciones alemanas. Ya hemos manifestado las razones que en cada caso impidieron a los Estados Unidos atender a las solicitudes hispanas. Todas ellas se reducían a los mismos: el gobierno de Washington no sólo no veía ningún beneficio en apoyar políticamente a España, sino que hacerlo podía también suponerle algún peligro, al correr el riesgo de incurrir en el enojo de los beligerantes. Sin embargo, los Estados Unidos sí que vieron ventajas en la colaboración económico-comercial con España. Aquí las necesidades españolas de contar con suministradores de determinados productos básicos –algodón, petróleo, etc.- coincidieron con los planes de expansión financiera de los norteamericanos. Por otra parte, los contactos hispano-estadounidenses a este nivel sirvieron para poner de manifiesto ciertas cualidades de ambos países que ilustran perfectamente su posición a nivel internacional. Los Estados Unidos dieron muestras suficientes de la enorme capacidad organizativa que suele ser propia de las grandes potencias. A este respecto supieron y pudieron adaptar sus estructuras administrativas a los nuevos propósitos expansivos, como quedó confirmado con la creación del Cuerpo de Agregados Comerciales y el subsiguiente envío de Charles Veditz a la Península Ibérica. Por otra parte el gobierno estadounidense entabló una estrecha colaboración con agentes económicos particulares, de cuyos intereses se hizo portavoz. La *Consolidation Coal Company* fue fundamental a la hora de que la maquinaria diplomática se pusiera a trabajar en la anulación del impuesto de transportes al carbón. Asimismo fue la *Crown Cork* la que abrió las pesquisas para la posible apertura de una sucursal del Banco de España en Nueva York. Y no hay que olvidar que la creación de la Cámara de Comercio Americana de Barcelona fue el fruto de la colaboración entre diversas empresas – *Westinghouse, U.S. Steel, etc.*- y el Cónsul de los Estados Unidos en la capital catalana. Por su parte, España vio agravada su situación de dependencia como consecuencia precisamente de la debilidad de sus estructuras administrativas. La deficiencia de sus servicios de información impidió a su gobierno contar con los elementos de juicio necesarios a la hora de poner en práctica determinadas estrategias. Así se puso de manifiesto cuando el Ministerio de Estado pidió a Riaño que gestionase ante el departamento de exteriores norteamericano el levantamiento de unas restricciones comerciales que no existían. Asimismo, la falta de coordinación entre los diversos organismos oficiales restó efectividad a los recursos puestos en movimiento por España, como ocurrió con ocasión de la misión de José Gorostizaga. Y por último no hay que

olvidar el excesivo personalismo que aquejaba al régimen político de la Restauración, y que llevó a que lo que iba a ser una agregaduría comercial acabase convertido en una agencia limitada al ámbito neoyorquino y dirigida por un personaje de dudosas cualidades. Todos ellos fueron factores que impidieron a una España ya de por sí en difícil situación resistirse a los envites norteamericanos, y la instaron primero a eliminar el impuesto a la hulla y luego a no efectuar ninguna subida arancelaria.

¿Dónde quedó en este tiempo la relación de imágenes que definimos para el período 1898-1914? La respuesta es simple: circunscrita al plano del prestigio. Los Estados Unidos siguieron albergando deseos de mostrar públicamente su buena voluntad hacia España. Sin embargo, tal actitud quedó constreñida a aquellas situaciones en que podía revestir alguna ventaja a la hora de conseguir los objetivos estadounidenses en el plano económico. Así se vio cuando Willard estableció una relación directa entre la firma del Tratado Bryan y la intensificación de los intercambios comerciales. Por su parte, España hubo de reducir a este plano inferior tanto la proyección de las imágenes que tenía de los Estados Unidos como los deseos de mejorar su posición en el sistema internacional. Existen pocas dudas de que la diplomacia española seguía albergando amplios recelos respecto de los Estados Unidos, en relación todavía con la derrota de 1898. Sin embargo, España no podía permitir que aquéllos se manifestasen en terrenos como el económico o el político, donde el país se jugaba su integridad. Por ello, quedaron circunscritos a eventos tales como la negativa a participar en las ceremonias de inauguración del Canal de Panamá. También a este plano fueron reducidas las ansias de prestigio de los gobiernos españoles, que contribuyeron a poner en peligro el buen ambiente de las relaciones hispano-norteamericanas. La maniobra pacifista emprendida en 1915, a instancias del Rey, cerca de los países latinoamericanos no sirvió para otra cosa que poner al Departamento de Estado sobre aviso de que España estaba dispuesta a aprovechar en contra de los Estados Unidos las corrientes de oposición al panamericanismo que existían en países como Argentina. Tampoco debió sentar muy bien en Washington que España tratase de usar en diciembre de 1916 su rechazo a la nota de Wilson para congraciarse con Francia y Gran Bretaña. Todo ello sin contar con la irritación que producían en las esferas oficiales norteamericanas las continuas insistencias del gobierno español para poner en práctica utópicas empresas mediadoras.

Tras esta breve recapitulación del curso de las relaciones bilaterales durante el período de neutralidad norteamericana, es hora ya de que analicemos su devenir a lo largo de los últimos meses de la contienda.

6. LA IMPOTENCIA DE UN NEUTRAL. ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS ENTRE FEBRERO DE 1917 Y NOVIEMBRE DE 1918

6.1. La entrada de los Estados Unidos en la guerra

A comienzos de 1917, la Primera Guerra Mundial comenzó a dar un giro que a la postre resultaría decisivo. El 8 de enero, los representantes de la armada y el ejército alemanes aseguraron a Guillermo II que se habían agotado prácticamente todas las posibilidades de acabar con el estancamiento en que estaban sumidas las posiciones bélicas. El único recurso para solventar la situación a favor de Alemania pasaba por la reasunción de la guerra submarina ilimitada⁶⁷³. Aunque el Alto Mando germano era consciente de que la medida implicaría la entrada de los Estados Unidos en la guerra, se habían proyectado una serie de cálculos, según los cuales la asfixia económica que los sumergibles provocarían a los aliados obligaría a éstos a rendirse antes de que la

⁶⁷³ STRACHAN, Hew: *La Primera Guerra Mundial*, Barcelona, Crítica, 2005, p. 234.

ayuda norteamericana se hiciese notar con rotundidad en los campos de batalla⁶⁷⁴. Siguiendo estas previsiones, que resultaron tan inexactas como las del Plan Schlieffen con que los alemanes se habían lanzado a la lucha en el verano de 1914⁶⁷⁵, los gobiernos de las Potencias Centrales hicieron públicos dos memoranda avisando de que “después del 1 de febrero de 1917, en una zona alrededor de Gran Bretaña, Francia, Italia y el Mediterráneo occidental, toda navegación incluida la de los neutrales, desde o hacia Inglaterra y desde o hacia Francia, etc., etc. Todos los barcos que se encuentren dentro de esa zona serán hundidos⁶⁷⁶”.

La declaración, que llegaba apenas un mes después de la proposición de paz del Canciller Bethmann-Hollweg, causó estupor en los gabinetes de los países que todavía permanecían apartados del conflicto. En España el gobierno optó por seguir la línea adoptada los meses anteriores. Aunque hasta el momento esa estrategia no había dado resultado, no quedaba otra vía de acción posible que la apelación a los Estados Unidos, para tratar de ampararse en las actuaciones del único poder neutral que había cosechado un cierto éxito a la hora de oponerse a las coacciones de los bandos en liza. Por consiguiente, el 1 de febrero, el Ministro de Estado de turno, el otrora reputado catedrático de medicina Amalio Gimeno, telefoneó apresuradamente a Willard para interesarse por “la actitud que tomará el Gobierno de los Estados Unidos” ante la nota alemana, y asegurar que “España no haría nada hasta ser informada de la postura que tomarían” aquéllos⁶⁷⁷. El Embajador norteamericano quedó convencido de que Romanones y sus ministros estaban prestos a secundar cualquier paso dado por el Presidente Wilson⁶⁷⁸. Para éste, el camino a seguir por su país resultaba incuestionable. A pesar de todas las seguridades dadas durante la campaña electoral de 1916, en el sentido de que mantendría al país fuera de la guerra⁶⁷⁹, el inquilino de la Casa

⁶⁷⁴ DUROSELLE, J.-B.: *Política Exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt, 1913-1945*, México, FCE, 1965, p. 83.

⁶⁷⁵ Sobre los pormenores de dicho plan, vid. TUCHMAN, Barbara W.: *Los cañones de agosto*, Barcelona, Península, 2004.

⁶⁷⁶ “...after February 1, 1917, in a zone around Great Britain, France, Italy and in the eastern Mediterranean all navigation, that of neutrals included, from and to England and from and to France, etc., etc. All ships met within that zone will be sunk”. FRUS, 1917, Suppl. 1, p. 100. Memoranda incluidos en una nota del Embajador de Alemania en los Estados Unidos al Secretario de Estado, 31/I/1917, pp. 97-102.

⁶⁷⁷ “...what attitude the United States Government will take (...) nothing would be done by Spain until she was informed definitely as to what attitude the United States would take”. Tel. 322, de Willard al Secretario de Estado, 31/I/1917. LOC, Willard Papers, I, 113, 6. Una versión con variantes, debidas al proceso de decodificación de los telegramas, en FRUS, *Ibidem*, pp. 102-103.

⁶⁷⁸ Tel. de Willard a Lansing, 2/II/1917. LOC, *Ibidem*.

⁶⁷⁹ ESTERLY, Larry E.; SACRIC, Paul A. y BINNING, William C.: *Encyclopedia of American Parties, Campaigns and Elections*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1999, pp. 131-132.

Blanca no pensaba desdecirse de la amenaza de ruptura que había hecho a Alemania la primavera anterior, y el 3 de febrero envió un mensaje a ambas cámaras del Congreso, asegurando que:

Este Gobierno no tiene más opción, respetando el honor y la dignidad de los Estados Unidos, que seguir el curso que anunció en su nota de 18 de abril [de 1916...⁶⁸⁰]. Por tanto, he ordenado al Secretario de Estado que anuncie a Su Excelencia el Embajador alemán que se han roto todas las relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y el Imperio Alemán⁶⁸¹.

Con esta decisión, que indudablemente le introducía en la pendiente de la integración en la lucha europea, el gobierno norteamericano no renunció a su autoproclamado papel de defensor de la legalidad internacional. Con las miras puestas en el logro de un golpe de efecto favorable a los Estados Unidos en el terreno moral, el Secretario de Estado, Robert Lansing, en el mismo texto en que comunicaba la ruptura de las relaciones germano-norteamericanas, ordenaba a sus subordinados en los estados neutrales que indicaran a los gobiernos respectivos que sería favorable para “la paz del mundo si las otras potencias neutrales ven posible seguir una vía similar a la tomada por [...el] Gobierno [estadounidense]”⁶⁸². La ruptura era una decisión que el ejecutivo español, pese a las expresiones de adhesión hechas ante Willard, no podía secundar. No es descabellado pensar que a Romanones le hubiera gustado dar ese paso de apoyo a Francia y Gran Bretaña⁶⁸³ por el que llevaba suspirando desde que pasó a la Jefatura del Gabinete, pero si en ocasiones previas no le había sido posible seguir esa línea, era impensable que ahora cosechara mayores éxitos. La división de la opinión pública, y la intensificación de la ola de protestas germanófilas en contra de

⁶⁸⁰ Vid. Tel. 2.913, del Secretario de Estado al Embajador de los Estados Unidos en Alemania, 18/IV/1916. FRUS, 1916, Suppl. 1, pp. 232-237.

⁶⁸¹ “...this Government has no alternative consistent with the dignity and honour of the United States but to take the course which, in its note of the 18th of April, it announced (...) I have, therefore, directed the Secretary of State to announce to his excellency the German Ambassador that all diplomatic relations between the United States and the German Empire are severed”. Mensaje del Presidente al Congreso, 3/II/1917. FRUS, 1917, Suppl. 1, pp. 109-112.

⁶⁸² “...it will make for the peace of the world if the other neutral powers can find it possible to take similar action to that taken by this Government”. Tel. circular, de Lansing a los representantes norteamericanos en los países neutrales, 3/II/1917. FRUS, Ibidem, p. 108. Una indicación parecida le hizo el Consejero del Departamento de Estado, Frank Lyon Polk, a Riaño, al día siguiente. Tel. 72, de Riaño al Ministro de Estado, 4/II/1917. AR, 61/8.

⁶⁸³ Romero Salvadó asegura, a partir de la documentación británica, que Romanones “estaba haciendo gestiones con vistas a unirse a los aliados (p. 94)”, y que tanto León y Castillo como Fermín Calbetón, Embajador en Italia, abogaban por una ruptura de relaciones con Alemania. Parece ser que fue en ese momento cuándo Gran Bretaña analizó seriamente las consecuencias que tendría la entrada española en la guerra, concluyendo que “las condiciones que España probablemente impondría a cambio de su ayuda harían que los inconvenientes de su colaboración pesaran más que las ventajas”. ROMERO SALVADÓ, Francisco J.: *España, 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 93-99.

su gestión habían llevado al Conde a plantear una crisis de gobierno unos días antes – el 9 de enero-, y aunque logró mantenerse en el cargo, se encontraba en una situación de creciente debilidad, que le llevó a admitir que ya por entonces su “principal preocupación era salir del Gobierno como fuera⁶⁸⁴”.

En consecuencia con este delicado equilibrio en que se sostenían el ejecutivo – entre las diversas corrientes de opinión- y la propia España –entre los arrebatos de los bandos en liza-, la respuesta a la insinuación norteamericana había de ser negativa. Fue el mismo Alfonso XIII quien, disfrazando la debilidad del país con tintes altruistas, y haciendo una vez más de la necesidad virtud, manifestó a Willard que “incluso en la eventualidad de hundimientos reiterados de barcos y de pérdida de vidas españoles, España no declararía la guerra ni rompería relaciones diplomáticas con Alemania (...) que España era ya la única gran nación que permanecía neutral (...) y que su obligación hacia la humanidad la obligaría a sacrificar su propio interés⁶⁸⁵”. El mismo día que se pronunciaban estas palabras –el 6 de febrero de 1917-, el gobierno español respondía a los memoranda alemanes de 31 de enero, limitándose a protestar por la reasunción la guerra submarina indiscriminada -que seguía concibiéndose como una acción inadmisibles desde el punto de vista del Derecho Internacional- sin arbitrar ningún tipo de medida a modo de contestación⁶⁸⁶.

Con las diferentes maneras de reaccionar ante el envite alemán quedaron separados los caminos de España y los Estados Unidos, hasta ese momento compañeros en cuanto a su estatus legal frente a la contienda. Ambos países iniciaron entonces una evolución divergente, a la par que se intensificaban sus relaciones bilaterales, en un proceso que sirvió para marcar aún más las diferencias existentes entre ambos. España iba a afrontar la recta final de la guerra sumida en una crisis interior y exterior de la que emergió irreversiblemente debilitada. Las dificultades económicas fruto del

⁶⁸⁴ ROMANONES, Conde de: *Notas de una Vida*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 395. Sobre la posición del gobierno, vid.: MORENO LUZÓN, Javier: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, pp. 329, 335. SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII. El Estado. La política. Los movimientos sociales*, Madrid, Espasa-Calpe, 2002, pp. 380-381. FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de Alfonso XIII*, Barcelona, Montaner y Simón, 1977, pp. 225-229.

⁶⁸⁵ “...even in the case of repeated sinking of Spanish ships and loss of Spanish lives, Spain would not declare war or break off diplomatic relations with Germany. He said that Spain was now the only great remaining neutral nation (...) and that her duty towards humanity should oblige her to sacrifice her own interest”. Tel. de Willard a Lansing, 6/II/1917. LOC, Willard Papers, I, 113, 6. El resto de países neutrales de Europa, más expuestos que España a una acción represiva por parte de Alemania, debido a la cercanía geográfica respecto a ésta, declinaron igualmente la sugerencia de Washington, y se negaron a la ruptura de relaciones. Vid. BAILEY, Thomas A.: *The policy of the united States towards the neutrals, 1914-1918*, Gloucester (Mass.), Peter Smith, 1966, pp. 22-23.

⁶⁸⁶ Nota española en despacho 551, de Willard a Lansing, 7/II/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.72/3460.

contexto bélico continental, traducidas en una escalada inflacionista y en la escasez de productos de primera necesidad, así como la aceleración del proceso de descomposición de un régimen político que trataba inútilmente de mantener el equilibrio entre unos partidos cada vez más desestructurados y alejados de la realidad social del país, crearon el caldo de cultivo de ese conjunto de fenómenos conocidos bajo la simplificación de *Crisis de 1917* –juntas de defensa, asamblea de parlamentarios y huelga revolucionaria-. Trío de palabras que sirve para designar una de las heridas mortales del sistema canovista que estaba próximo a desaparecer. Este debilitamiento interno se produjo en el mismo momento en que el cansancio de los beligerantes les hizo menos sensibles respecto a la posición y los derechos de los neutrales, a los que sometieron a una serie de coacciones y atropellos como no se habían visto hasta la fecha⁶⁸⁷.

Los Estados Unidos, por su parte, pasaron pronto de la ruptura de relaciones con Alemania, a la beligerancia, declarada el 6 de abril de 1917⁶⁸⁸, tras el airado asunto del Telegrama Zimmermann⁶⁸⁹ y el hundimiento de varios buques norteamericanos por sumergibles alemanes⁶⁹⁰. Para los norteamericanos la imbricación en un conflicto exterior de primera magnitud era algo totalmente nuevo. La situación exigió un proceso de adaptación tanto hacia el interior como hacia el exterior, que no estuvo exento de dificultades. En el plano interno, fue necesario preparar al país para retos a los que no estaba habituado, como la puesta en marcha de una economía de guerra, o el levantamiento de un ejército a partir de la conscripción popular. Con vistas al exterior, la nueva posición requería el arbitrio de algún tipo de coordinación con los aliados, así como un cambio de la actitud internacional, cosas ambas poco sencillas, que suscitaron una nada desdeñable oposición entre diversos sectores de la sociedad norteamericana⁶⁹¹.

⁶⁸⁷ Quien más acertadamente ha sabido señalar las conexiones existentes entre la cada vez más delicada situación interna de España y el contexto internacional ha sido el ya citado ROMERO SALVADÓ, Francisco J.: *España, ...op.cit.*

⁶⁸⁸ Proclamación de guerra en FRUS, 1917, Suppl. 1, pp. 207-208.

⁶⁸⁹ En enero de 1917, el Ministro de Exteriores alemán, Arthur Zimmermann, envió un telegrama a su Ministro en México, ordenándole que, en caso de que los Estados Unidos entrasen en la guerra, propusiera a México una alianza con Alemania, por la que aquél recibiría Arizona, Nuevo México y Texas a cambio de su colaboración. El texto de este telegrama fue descifrado por los ingleses, quienes lo mantuvieron en secreto varias semanas. Sólo a finales de febrero, cuando la ruptura de relaciones germano-norteamericana era ya un hecho, lo dieron a la prensa, contribuyendo a colocar a la opinión pública norteamericana en contra de Alemania. Vid. TUCHMAN, Barbara W.: *The Zimmermann Telegram*, New York, Viking Press, 1958.

⁶⁹⁰ Para un recuento de los hechos que condujeron a la declaración de guerra norteamericana, vid.: BLAKE, Nelson Manfred y BARK, Oscar Theodore Jr.: *The United States in Its World Relations*, New York, McGraw-Hill, 1960, pp. 534-540.

⁶⁹¹ Sobre la influencia en la sociedad norteamericana de la participación en la Primera Guerra Mundial, el mejor trabajo sigue siendo el ya clásico de KENNEDY, David M.: *Over Here. The*

Dentro de este último punto, una de las tareas que el Gobierno de Washington debía emprender era el diseño de una nueva política hacia aquellos países aún ajenos al conflicto⁶⁹², que necesariamente supondría una desviación de la tradicional defensa de los derechos de los neutrales que habían sido invocados como la causa principal de la ruptura con Alemania. La conversión en beligerante obligaba a los Estados Unidos a enfocar todos sus esfuerzos hacia la victoria sobre el enemigo. Esto incluía, por una parte, evitar que el bando contrario obtuviese de los países neutrales cualquier beneficio –ya fuera de tipo político o económico–, y por otra lograr de aquéllos el trato más favorable posible. Para conseguir ambas cosas se deberían aplicar altos grados de presión sobre los no participantes en la guerra. A la par, los norteamericanos fueron conscientes de la importancia de contar con servicios de propaganda que contrarrestaran la acción de las campañas de publicidad del enemigo y difundieran los propios ideales en las naciones neutrales, haciéndolas así más proclives a la propia causa y suavizando el carácter de las coacciones ejercidas sobre ellos. En lo referente a estos tres factores –presiones políticas y económicas, y establecimiento de servicios de propaganda–, se produjeron hechos relevantes que dieron nueva entidad a las relaciones hispano-norteamericanas. Veremos cada una de ellas por separado en sendos apartados del presente capítulo.

6.2. Apretar hasta casi ahogar. Los Estados Unidos, España y la campaña submarina alemana

Para los países neutrales del continente europeo, la prolongación de la guerra aumentaba las posibilidades de verse arrastrados a participar en ella, o de sufrir una desestabilización interna de consecuencias imprevisibles. La mayor parte de ellos había llegado al año 1917 sosteniendo un difícil equilibrio entre las embestidas de los dos bandos en liza. España, como pudimos observar en el capítulo anterior, no constituía una excepción en este oscuro panorama. Por una parte, mostraba una acusada dependencia respecto de los aliados. Geográficamente, se encontraba determinada

First World War and American Society, New York, Oxford University Press, 1980. También son destacables la síntesis de FERRELL, Robert H.: *Woodrow Wilson and World War I, 1917-1921*, New York, Harper and Row, 1985, y la revisión más actual, y bastante crítica con la actuación de la administración Wilson, de FLEMING, Thomas: *The Illusion of Victory. America in World War I*, New York, Basic Books, 2004.

⁶⁹² El único estudio enfocado directamente en la política de los Estados Unidos hacia los neutrales en este período es el ya citado de BAILEY, Th. E.: *The Policy...op. cit.*. Se trata de un trabajo bastante antiguo –fue redactado originalmente en 1941– y condescendiente con la actuación de las autoridades norteamericanas, al tratar de justificar las contradicciones existentes entre la defensa previa de los derechos de los neutrales y los comportamientos exhibidos tras la intervención en la guerra.

por su cercanía a los dos estados que lideraban la Entente. Económicamente, necesitaba mantener el flujo comercial con Francia e Inglaterra, no sólo porque las ventas a ambos países le reportasen un gran beneficio, sino también porque seguía dependiendo de ellos para la obtención de determinados productos, así como para el transporte de un gran número de mercancías, que no podían llegar a las costas de la Península si no era con el permiso de Gran Bretaña o con la ayuda de la marina mercante británica, que pese a los estragos de la campaña submarina seguía siendo la más importante del mundo, superando en ocho veces a la de los Estados Unidos⁶⁹³. En agosto de 1917, un politólogo e historiador norteamericano, Charles H. Cunningham, escribía

La explicación de la postura política de España (...) puede encontrarse en el control británico de los mares (...). El gobierno [español] sigue el curso del mejor interés –que puede depender de la conservación de la paz y la amistad con la potencia cuya marina mercante, hasta comienzos del presente año (...) ha llevado a España el carbón, la comida y las manufacturas tan necesarias, y cuya armada ha permitido a los barcos de Holanda, Noruega, Suecia y los Estados Unidos llegar a las costas españolas (...). Todo ello da muestra de la apreciación de la profunda dependencia de España respecto de la buena voluntad de los aliados, primero simplemente para existir en la presentes circunstancias, y segundo para perpetuar la garantía de la preeminencia española como un poder en el Mediterráneo Occidental⁶⁹⁴.

Pero España no sólo necesitaba de la buena disposición de los aliados. En muchos aspectos también se veía condicionada por la voluntad de las Potencias Centrales, y principalmente de Alemania, poseedora de dos instrumentos de amenaza nada desdeñables. De un lado los submarinos, cuya actividad, tras la nota de 31 de enero, podía poner en peligro el comercio marítimo español, a través de la destrucción del tonelaje mercante inmiscuido en los intercambios entre los neutrales y los aliados. Por otra parte, los alemanes gozaban en España de una elevada capacidad de desestabilización interna, gracias a un potente aparato de propaganda que habían venido

⁶⁹³ KENNEDY, David M.: *Over Here. The First World War and American Society*, New York, Oxford University Press, 1982, p. 325.

⁶⁹⁴ “The key to Spain’s political attitude (...) may be seen in the British control of the seas (...). The government follows the course of greatest interest, -it may be depended on to conserve peace and friendship with the power whose merchant marine up to the first of the present year has itself (...) brought to Spain the coal, the food and the manufactured good so badly needed, and whose navy has permitted the ships of Holland, Norway, Sweden and the United States to come to Spain’s shores on similar missions (...). These universally exhibit and appreciation of the utter dependence of Spain upon the good will of the Allies, first in order to exist at the present time, and second in order to perpetuate their guarantee of Spain’s preeminence as a power in the western Mediterranean...”. CUNNINGHAM, Charles H.: “Spain and the War”, *The American Political Science Review*, Vol. XI, n.º 3 (Agosto, 1917), pp. 421-447. Las citas son de las pp. 432-433.

desarrollando desde antes de la guerra, y con el que podían tanto justificar su propia actuación, como luchar contra cualquier decisión gubernamental que les fuera contraria. Como escribió por entonces el malagueño Luis Antonio Bolín, no podía olvidarse que “muchos periódicos, muchas campañas y muchas intrigas no son pro-alemanas, sino pura y simplemente alemanas⁶⁹⁵”.

Atrapados entre las posturas crecientemente intransigentes de dos contendientes cada vez más exhaustos por la lucha, España y los que como ella no podían o no querían luchar en el campo de batalla miraban con aprensión a unos Estados Unidos recién embarcados en el carro bélico. De la actitud del coloso norteamericano iba a depender en gran medida la capacidad de los neutrales del Viejo Continente para seguir sosteniéndose entre los dos platillos de la balanza. Si los estadounidenses insistían en la firme defensa de los postulados de Derecho Internacional de que habían hecho gala entre 1914 y 1917, quizá pudieran poner freno a los apremios de sus aliados, que requerían de los neutrales tratos comerciales preferenciales y una postura más firme frente a las supuestas violaciones de su neutralidad perpetradas por Alemania. Si por el contrario, los Estados Unidos adquirían plena conciencia de su nuevo papel, se fijaban como meta única y exclusiva el logro de la victoria sobre los enemigos, y por ende se convertían a los postulados de Francia y Gran Bretaña, aceptando sus prácticas ambiguas respecto de la ley internacional, los neutrales podían verse enfrentados a una situación en que la fuerza conjunta de Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos o bien les obligaría a romper definitivamente el equilibrio precario que trataban de sostener, o reduciría su margen de maniobra hasta cotas ínfimas.

6.2.1. La posición inicial de los Estados Unidos

En los inicios del proceso todo parecía indicar que los Estados Unidos iban a optar por la primera de las dos vías. Las autoridades norteamericanas trataron desde un principio de presentar su declaración de guerra a Alemania como el paso natural e imprescindible para la continuación de la política de defensa de la legalidad internacional propugnada desde 1914. En el discurso pronunciado ante el Congreso el 2 de abril de 1917, Woodrow Wilson había afirmado que “precisamente porque luchamos sin rencor y sin pretensiones egoístas, sin buscar nada para nosotros excepto lo que desearemos compartir con todos los demás pueblos libres, estoy confiado en que conduciremos nuestras operaciones como beligerantes sin pasión y que observaremos con

⁶⁹⁵ “...may newspapers, many campaigns, and many intrigues are not pro-German, but German pure and simple...”. BOLÍN, Luis A.: “Spain and the War”, *Edinburgh Review*, 226 (Julio, 1917), pp. 134-152. Cita en la página 136. Sobre Luis A. Bolín y su familia, vid. FERNÁNDEZ CARRIÓN, Miguel Héctor: “Aproximación a la Historia de los empresarios extranjeros en la Costa del Sol, durante el segundo tercio del siglo XX”, *VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, celebrado en Santiago de Compostela del 13 al 16 de septiembre de 2005.

orgullosa puntillismo los principios del derecho y del juego justo por los que según nuestras manifestaciones estamos luchando⁶⁹⁶. Una parte importante de la opinión pública estadounidense, en la que se contaban muchos progresistas que hasta hace pocos meses venían defendiendo a ultranza la neutralidad norteamericana, pasó a apoyar esta visión del Presidente⁶⁹⁷. En el mismo mes en que éste pronunciaba las palabras recién citadas, el periodista y editor de *North American Review*, George Harvey, iniciaba el número correspondiente de la revista con un patriótico editorial que concluía con las siguientes palabras: “Por el presente declaro mi (...) apoyo (...) a la protección de los derechos de América contra la violencia ilegal en tierra y mar (...) y en el mantenimiento del Derecho Internacional⁶⁹⁸”.

Estas declaraciones de principios parecieron tomar vida en los primeros actos efectivos de los Estados Unidos como poder participante en la guerra. Estimulados por su propia tradición aislacionista y por ese prurito particularista que les llevaba a querer distinguirse de sus aliados -en función de la defensa de unos objetivos más espirituales que materiales, muy distintos a las pretensiones territoriales o políticas de Francia, Inglaterra o Italia-, los Estados Unidos no se integraron plenamente en la Entente ni forjaron una alianza formal con los aliados, autodefiniéndose como una “potencia asociada” a aquéllos. Como dijo el propio Presidente Wilson a un miembro del servicio secreto británico por aquel entonces, los Estados Unidos deseaban ser una “baza solitaria” en la contienda⁶⁹⁹. Consecuentemente, los norteamericanos no se integraron plenamente en los organismos económicos y militares creados por los aliados para la coordinación de los esfuerzos de guerra.

Esta posición inicial de los Estados Unidos tuvo su correlato en los contactos hispano-norteamericanos en relación con problemas planteados por la guerra submarina alemana. El 11 de junio de 1917, siguiendo la línea marcada por la visita a Cartagena del U-35 el año anterior, el sumergible germano UC-52, supuestamente incapacitado para continuar su navegación, arribó al puerto de Cádiz, donde solicitó permiso

⁶⁹⁶ “Just because we fight without rancor and without selfish object, seeking nothing for ourselves but what we shall wish to share with all free peoples, we shall, without passion and ourselves observe with proud punctilio the principles of right and of fair play we profess to be fighting for”. Discurso de Wilson ante la sesión conjunta del Congreso, 2-IV-1917. FRUS, 1917, Suppl. 1, pp. 195-203. Cita en la página 201.

⁶⁹⁷ KENNEDY, D.M.: *Over Here...op.cit.*, pp. 49-53.

⁶⁹⁸ “I hereby declare my (...) support (...) in protecting American rights against unlawful violence upon land and sea (...) and in upholding international rights”. HARVEY, George: “For Freedom and Democracy”, *North American Review*, Vol. CCV, n.º 737 (April, 1917), pp. 481-489. Cita en p. 488.

⁶⁹⁹ “Lone Hand” fue la expresión utilizada por el presidente, aludiendo probablemente a los juegos de naipes practicados en solitario. Vid. FERRELL, R.H.: *Woodrow Wilson...op.cit.*, p. 119.

para efectuar una serie de reparaciones⁷⁰⁰. El hecho tuvo lugar precisamente durante el revuelo producido en España por la difusión del manifiesto de las Juntas de Defensa, primer signo de la *Crisis de 1917*, que llevó a la caída del gobierno liberal de Manuel García Prieto, y a la vuelta al poder, precisamente el mismo día 11 de junio, del conservador Eduardo Dato⁷⁰¹. Ajenos a la tormenta política, el día 14, los embajadores de Francia, Gran Bretaña e Italia, presentaron al nuevo Ministro de Estado, el Marqués de Lema, un memorando instando al gobierno español no sólo a que negase a la embarcación alemana el permiso solicitado, sino que procediese a su inmediato internamiento, porque los aliados “no pueden admitir que las reglas [del Convenio de la Haya] para barcos de guerra comunes puedan ser aplicadas a los submarinos (...) esas reglas permanecen inalterables en cuanto a que ningún buque refugiado en un puerto neutral debiera obtener permiso para efectuar reparaciones que le permitiesen continuar luchando contra el enemigo (...). Si se permite a un submarino hacer reparaciones (...) éste abandonará el puerto sólo para hundir embarcaciones fuera de las costas españolas, o incluso en sus aguas territoriales”. El documento terminaba aduciendo que “si se permite al submarino efectuar reparaciones y dejar Cádiz, [el hecho] no será acorde con la declarada neutralidad de España, sino un acto favorable a las Potencias Centrales”. A la par, el Embajador de Gran Bretaña en Madrid, Sir Arthur Hardinge, pidió a través de Willard que los Estados Unidos se adhiriesen a los términos del citado memorando, y con ello a las acciones de protesta aliadas⁷⁰².

El gobierno español, preocupado por los asuntos de orden interno, y quizá amedrentado por la posibilidad de incurrir en el enojo de las potencias de la Entente, demoró su decisión respecto al submarino. Mientras tanto, en el Departamento de Estado, la sugerencia de acción conjunta efectuada por Gran Bretaña abrió un pequeño debate interno. Las autoridades de los Estados Unidos, todavía preocupadas por el mantenimiento de las normas de Derecho Internacional, decidieron pedir un informe al Consejero Legal del Departamento, antes de decidir el curso de acción a seguir respecto al UC-52. Dicho Consejero, Lester H. Woolsey, emitió su juicio el día 20 de junio, expresando opiniones contrarias a las de Francia e Inglaterra: “No creo que el submarino UC-52 deba ser tratado de otra forma que como un buque de guerra. Los Estados

⁷⁰⁰ Tel. 618, de Willard al Secretario de Estado, 14/VI/1917. NARA, RG 59, 1910-1939, 763.72111Sp1/53.

⁷⁰¹ Vid. SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, p. 388-393.

⁷⁰² “...cannot admit that rules for ordinary warships can be applied to submarines. (...) rules remain unchanged where by no ship taking refuge in neutral port should be allowed to make repairs enabling it to continue to fight and enemy (...). If submarine permitted to make repairs and leave Cadiz it will not be in accordance with Spain’s declared neutrality but will be an act favorable to Central Powers”. Tel. 621, de Willard al Secretario de Estado, 16/VI/1914. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/3.

Unidos no se han comprometido con la posición de los aliados de que los submarinos deberían recibir un trato especial”. La única limitación que argüía era que “no se deberían permitir reparaciones que facilitasen la submersión de la embarcación, porque ello, según mi opinión, es innecesario para que se haga a la mar, e incrementaría su capacidad de lucha⁷⁰³”. Consecuentemente con esta opinión, el Secretario de Estado ordenó a Willard que de manera individual recabase del gobierno español los datos estrictamente necesarios para comprobar si aquél se había atendido rigurosamente a lo estipulado por los convenios de la Haya: “si el daño [del submarino] se debe a un enfrentamiento con un barco enemigo o a las condiciones del mar, si las reparaciones (...) le permitían sumergirse (...) y si el Gobierno español requirió garantías de que el submarino no efectuaría ataques en su viaje de vuelta⁷⁰⁴”.

Como puede desprenderse de las instrucciones recién citadas, en el ínterin en que los funcionarios de Estado en Washington discutían la postura a tomar, el gobierno español, calmado momentáneamente el problema de las Juntas, decidió abordar el problema del submarino anclado en Cádiz, y darle una solución que satisficiera tanto a Alemania como a la Entente. Por una parte, tras comprobar que los daños sufridos por el UC-52 se ubicaban en “las ruedas que conectan los motores de arranque con los dos motores principales” y por tanto no podían ser el resultado de un enfrentamiento en alta mar⁷⁰⁵, y haber dado el capitán su palabra de no atacar a ningún barco rival durante su camino de regreso⁷⁰⁶, se le permitió efectuar las reparaciones estrictamente

⁷⁰³ “I do not think that the submarine UC-52 should be treated otherwise than as a warship. The United States has not committed itself to the position of the Allies that submarines should receive special treatment”. “...I think that no repairs should be allowed which would facilitate the submergence of the vessel, as this would, to my mind, be unnecessary to make her seaworthy, and would increase her fighting power...”. Memorando del Consejero Legal (*Solicitor*) del Departamento de Estado al jefe en funciones de la División de Asuntos de Europa Occidental, 20/VI/1918, NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/57. La atribución de este texto a Lester Woolsey fue sugerida por Thomas Bailey (*The policy...op.cit.*, p. 282), quien en su libro trata también el problema de los submarinos en España, utilizando la misma serie documental. Consideramos su opinión acertada, porque las iniciales con que aparece firmado el memorando, L.H.W., no coinciden con las ningún otro funcionario de alto rango del Departamento en aquel momento. Vid. U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State, December 29, 1917*, Washington, Government Printing Office, 1918.

⁷⁰⁴ “...whether damage due to conflict with enemy vessel or to sea, whether repairs (...) enabled her to submerge. (...) whether Spanish Government exacted guarantee that submarine would not make attack during her return voyage...”. Tel. 562, de Lansing a Willard, 30/VI/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/3.

⁷⁰⁵ “...gears connecting the starting motors with the two principal motors...”. Tel. 6539, del Embajador de los Estados Unidos en Londres, Walter Hines Page, al Secretario de Estado, 26/VI/1917. NARA, *Ibidem* 763.72111Sp1/8).

⁷⁰⁶ Tel. 638, de Willard al Secretario de Estado, 26/VI/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/9.

necesarias para hacerse a la mar, pero no para sumergirse⁷⁰⁷. En consecuencia, el sumergible abandonó la rada gaditana el 29 de junio⁷⁰⁸. Por otra parte, Eduardo Dato trató de evitar la repetición de un incidente similar, a la par que calmar las protestas de los aliados, emitiendo el mismo día 29 un Real Decreto que prohibía “a los buques submarinos de cualquier clase que sean, de las naciones beligerantes, la navegación en aguas jurisdiccionales españolas y la entrada en los puertos de la Nación”; consecuentemente, se avisaba que “todos los buques submarinos (...) que penetren en la jurisdicción española, sea cual fuere la causa, quedarán internados hasta el final de la guerra⁷⁰⁹”.

Desgraciadamente para el premier español, que estaba a punto de afrontar el segundo de los episodios de la crisis del diecisiete –la asamblea de parlamentarios catalanes, convocada el uno de julio y reunida el cinco-, su conato de solución del problema submarino no satisfizo ni a la Entente ni a las Potencias Centrales. Estas últimas protestaron por la publicación del Real Decreto del 31 de julio⁷¹⁰, en tanto que Francia y Gran Bretaña, que a priori resultaban beneficiadas por la medida, no se dieron por satisfechas. Convencidas de que el UC-52 había recibido un trato de favor en Cádiz⁷¹¹, y alertadas de posibles actos favorables a Alemania cometidos desde las costas españolas, decidieron hacer saber al gobierno español que, si bien tomaban nota “de la promesa española de que no se admitirían a más submarinos en puertos españoles”, debían mostrar “su pesar por la liberación del U.C. 52”. En este punto decidieron volver a sondear una posible colaboración del gobierno norteamericano. El Embajador británico en Washington, Sir Cecil Spring-Rice, escribió al Consejero del Departamento de Estado, preguntando si los Estados Unidos “podrían encontrar la manera de dirigir una comunicación similar al Gobierno español⁷¹²”. Pero por el momento, el gobierno norteamericano no había cejado en su empeño de actuar independientemente y conforme a criterios divergentes a los de sus cobeligerantes. En su respuesta al diplomático inglés, el consejero Polk aseguró que “puedo discernir que la

⁷⁰⁷ Tel. 705, del Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España al Secretario de Estado, 24/VII/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/66.

⁷⁰⁸ Despacho 697, de Willard al Secretario de Estado, 30/VI/1917. NARA, *Ibidem*, 76362111Sp1/60.

⁷⁰⁹ Real Decreto de 27/VI/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8169.

⁷¹⁰ Nota alemana en AGA, *Ibidem*.

⁷¹¹ Tel. 631, de Willard al Secretario de Estado, 22/VI/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.72111Sp1/5.

⁷¹² “...the Spanish promise that no more submarines would be admitted to Spanish ports...”; “...regret at the release of the U.C. 52...”; “...could see its way to making a similar communication to the Spanish Government...”. Carta de Spring-Rice a Polk, 7/VII/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/62.

actitud de mi gobierno no parece proclive a asociarse en ninguna acción concertada sobre este tema en el momento presente⁷¹³. Los meses siguientes verían relajarse la determinación norteamericana.

6.2.2. La adopción de una línea de actuación más dura

Fueron diversos los factores que se aunaron para producir un cambio de actitud del gobierno de los Estados Unidos en su política hacia los neutrales en general y hacia España en particular. Para empezar, el ardiente optimismo con que muchos estadounidenses aceptaron la misión de defensa de los valores del Derecho y la democracia que el Presidente Wilson había enunciado para su país no ocultó las enormes dificultades que implicaba levantar una maquinaria bélica de la envergadura que exigía el conflicto en curso, en una nación con las tradiciones liberal-democráticas de los Estados Unidos. El necesario control de la economía y la producción, que debían conducirse en la dirección que más ayudase al esfuerzo de guerra, implicaba un grado de intervencionismo estatal que era ajeno a los usos políticos norteamericanos. Igualmente, la creación de un gran ejército por conscripción popular daba al traste con el voluntarismo y un cierto antimilitarismo que habían sido hasta entonces la base de formación de los cuerpos de defensa. Si a todo ello unimos la falta de experiencia en este tipo de lides no es difícil concluir que la beligerancia supuso para los Estados Unidos lo que David Kennedy ha caracterizado como “guerra para la mente americana”, afortunada expresión que da cuenta de los obstáculos sociales que hubo de afrontar la política de movilización⁷¹⁴.

La consciencia de estas dificultades llevó a los norteamericanos a concentrarse más directamente en la consecución de la victoria, y a mostrarse menos solidarios con las posiciones de los países neutrales. El cambio tuvo su correlato en las expresiones de la opinión pública. Importantes rotativos, como *The New York Times* o *The Washington Post*, comenzaron a publicar editoriales argumentando que los Estados Unidos, al abandonar la neutralidad, habían adquirido una serie de obligaciones e intereses distintos a los de los países neutrales, y que no tenía por qué permitirse a éstos

⁷¹³ “I am able to ascertain the attitude of the Government seems to be disinclined to join any concerted action on this subject at the present time...”. Carta de Polk a Spring-Rice, 10/VII/1917. NARA, *Ibidem*.

⁷¹⁴ Para dar buena cuenta de los obstáculos que hubo de afrontar la administración norteamericana a la hora de organizar su política de guerra, vid. KENNEDY, David: *Over Here...op.cit.*, esp. caps. 1 (pp. 45-92), 2 (93-143) y 3 (144-190). Para contemplar algunos debates que sobre el tema se levantaron en diversos sectores de la intelectualidad norteamericana, vid. MENAND, Louis: *The Metaphysical Club. A Story of Ideas in America*, New York, Farrar, Strauss & Giroux, 2002, pp. 409-435. Sobre la visión de Wilson y por ende de una buena parte de los pensadores norteamericanos, respecto al militarismo, vid. KENNEDY, Ross A.: “Woodrow Wilson, World War I, and an American Conception of National Security”, *Diplomatic History*, Vol. XXV, n.º 1 (Winter, 2001), pp. 21-31.

el ejercicio de derechos que podían ir en contra de los intereses de los aliados, y favorecer al enemigo⁷¹⁵. Incluso desde el ámbito del Derecho no faltaron quienes buscaron justificar el cambio de actitud. En las páginas de *The American Journal of International Law*, T.S. Woolsey escribía, en Octubre de 1917:

Cuando un estado, anteriormente neutral, se convierte en beligerante, sus intereses y sus derechos cambian completamente. (...) los problemas que implica [la nueva situación] no son problemas legales, sino políticos y económicos (...). La guerra es un negocio muy serio, que no justifica la violación de los derechos de los neutrales, pero desde luego justifica al beligerante a preferir sus intereses a los de los neutrales⁷¹⁶.

En el caso español, otras cuestiones vinieron a sumarse al sentimiento que abogaba por ese cambio de política. La principal de ellas radicaba en el convencimiento de que España era un país asolado y sometido por la germanofilia, sentimiento que en ocasiones era atizado por los aliados. En la segunda mitad de 1917, A.F. Bell alertaba desde las páginas de la británica *The Contemporary Review*, una revista que podemos suponer alcanzaría alguna difusión entre ciertos medios cultos de los Estados Unidos:

El único peligro actual para España sería que los alemanes la persuadieran de que su neutralidad exigía el sacrificio de los intereses españoles para agradar a Alemania. Un país caballeroso como es España podría cometer este error, que un país cínico como Alemania recibiría con satisfecho regocijo⁷¹⁷.

Como ya vimos en el capítulo cuarto, estas visiones eran compartidas, de manera todavía menos condescendiente, por algunos miembros del servicio de información norteamericano en España, tales como el Agregado Militar, que en diciembre de 1917 llegó a escribir: “En los últimos meses, la actitud hacia los beligerantes de la clase dirigente de España ha sido de forzada neutralidad parcial hacia los aliados, y de neutralidad benévola hacia el enemigo (...) la mayoría en España son germanófilos⁷¹⁸”.

⁷¹⁵ BAILEY, Th. A.: *The Policy...op.cit.*, pp. 37-41.

⁷¹⁶ “When a state, previously neutral, becomes a belligerent, its interests and its rights are completely altered (...) the questions thus involved are not questions of law, but of policy and economics. (...) War is a very serious business, not justifying a violation of neutral rights, but certainly justifying the belligerent in preferring his own to neutral interests”. WOOLSEY, T.S.: “The Rationing System”, *The American Journal of International Law*, Vol. XI, n.º4 (Oct. 1917), pp. 844-847.

⁷¹⁷ “The only danger to Spain at present would be if Germany were to persuade her that her neutrality demanded the sacrifice of Spanish interests to please Germany. A chivalrous country such as Spain might make this mistake, which a cynical country like Germany would receive with satisfied amusement...”. BELL, A.F.: “Spain in the world’s Debate”, *Contemporary Review*, Vol. 112 (Julio-Diciembre 1917), pp. 264-269. Cita en p. 268.

⁷¹⁸ “...during the past months, the attitude of the governing class toward the belligerents has been a forced partial neutrality toward the Allies and a benevolent neutrality toward the enemy

No es aventurado suponer que estas opiniones tuvieran alguna influencia sobre el Departamento de Estado, al verse corroboradas por opiniones un tanto alarmistas que llegaban periódicamente desde la Embajada en España, sobre todo cuando al frente del gobierno español se encontraba Javier García Prieto –como ocurrió entre abril y junio de 1917, y entre noviembre de 1917 y marzo de 1918-, al que se consideraba como “fuertemente antiamericano, y aunque se ha manifestado públicamente a favor de una neutralidad estricta, su gobierno se compone mayoritariamente de aquéllos cuyos sentimientos son claramente germanófilos. La Embajada siente que personalmente es pro-alemán⁷¹⁹”.

El correlato de la supuesta germanofilia de una parte importante de la sociedad española eran los diversos informes relacionados con la violación de la neutralidad de España a favor de las Potencias Centrales. De nuevo fueron los medios escritos estadounidenses los que se hicieron eco del asunto –obligando a la Embajada de España en los Estados Unidos a difundir algunos desmentidos oficiales⁷²⁰-, pero esta vez los reportes llegaron en repetidas ocasiones a las mesas de las autoridades norteamericanas. Ya durante la crisis provocada por el UC-52 los aliados manifestaron a los Estados Unidos que sospechaban que España no había actuado con sinceridad, ya que a pesar de las seguridades dadas por Dato en sentido contrario, estaban convencidos de que las averías del submarino se debían a combates en alta mar, y no a ningún tipo de causas internas⁷²¹. A la par, a finales del mes de junio, el *Foreign Office* informaba al Embajador norteamericano en Londres, Walter Page, de que once “mercantes aliados y neutrales han sido hundidos (...) en aguas territoriales [españolas] por submarinos alemanes” en los meses de abril y mayo de 1917⁷²². La noticia preocupó al Secretario de Estado, para quien tales ataques, de ser ciertos, eran “un asunto de extrema importancia para este gobierno (...) ya que (...) pone en peligro nuestro comercio con España, transportado en barcos americanos”. Por ello, y de forma cautelara, ordenó a

(...) the majority in Spain are pro-German...”. Informe de Agregado Militar, 22/XII/1917. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917.

⁷¹⁹ “...anti-American, and though he has declared officially for strict neutrality, his Ministry is composed largely of those whose sentiments are distinctly pro-German. The Embassy feels he is personally pro-German”. Informe de la Embajada de los Estados Unidos en España sobre el Marqués de Alhucemas. NARA, *Ibidem*.

⁷²⁰ Vid. tel 569, de Riaño al Ministro de Estado, 22/IX/1917. AMAE, H 1485. Despacho 46, de Riaño al Ministro de Estado, 7/II/1918. AMAE, H 1486.

⁷²¹ Tel. 631, de Willard a Lansing, 22/VI/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.72111Sp1/5.

⁷²² “...allied and merchant vessels have (...) been destroyed by German submarines within Spanish territorial waters...”, Tel. 566, de Lansing a Willard, 2/VII/1917, y Desp. 6476, de Page a Lansing, 26/VI/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/10 y 11.

Willard que preguntase al Ministro de Estado “qué medidas (...) está tomando el gobierno español para proteger su neutralidad a este respecto⁷²³”.

Ante tales cuestiones, el gobierno español, que seguía sumido en el arrebato político interno, materializado en ese mes de julio en las reuniones de la Asamblea de Parlamentarios –primero catalanes el 5 y luego de los diversos grupos ajenos al turno el 19-, y por tanto más necesitado que nunca de evitar complicaciones desde el punto de vista internacional, optó por tratar de apaciguar los ánimos mediante una doble estrategia a la que se ceñiría en los meses siguientes: por una parte, negar la realidad de los hechos que se le presentaban, y por otra, asegurar que se estaban tomando medidas para reforzar la neutralidad española, sin especificar en qué consistían. Así, en respuesta a las cuestiones que le planteó Willard, el Marqués de Lema replicó el 4 de julio que según “la investigación de las autoridades españolas (...) el único barco neutral o aliado destruido en aguas territoriales españolas es el navío noruego TIGER”, lo que dejaba sin reconocimiento oficial al resto de naufragios. Por otra parte, el Ministro aseguró que tras conocer el naufragio del citado buque se presentó “al gabinete de Berlín una enérgica protesta advirtiéndole que [el Gobierno de España] estaba determinado a evitar la repetición de tales casos y emplearía para tal fin los medios más enérgicos⁷²⁴”.

Aunque los Estados Unidos –como harían los países de la Entente-, no creyeron ni se mostraron satisfechos con las alegaciones españolas⁷²⁵, tampoco se decidieron a efectuar ninguna protesta formal, dubitativos todavía acerca de la conveniencia de adoptar una postura más dura hacia España. Sin embargo, un nuevo acontecimiento vino a unirse a las diversas corrientes favorables a la evolución hacia actitudes similares a las de Francia y Gran Bretaña, y terminó por provocarla. El 9 de septiembre de 1917 –cuando aún resonaban los ecos de la huelga revolucionaria del mes de agosto-, otro submarino alemán, el U-293, apareció de nuevo en el puerto de Cádiz. En virtud del Real Decreto de 29 de junio, la embarcación fue internada, y los oficiales puestos en libertad bajo palabra de no intentar la fuga⁷²⁶. No obstante, en una flagrante viola-

⁷²³ “...it is a matter of grave importance to this Government (...) as (...) our trade with Spain, carried on by American ships, is endangered...”; “...what measures (...) the Spanish Government is taking to protect neutrality in this respect...”. Tel. 566, ya cit.

⁷²⁴ “...investigation by Spanish authorities (...) only neutral or allied ship destroyed (...) in Spanish territorial waters was the TIGER, a Norwegian vessel (...)”. Tel. 660, de Willard a Lansing, 4/VII/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/16. “...presented to the Cabinet at Berlin an energetic protest warning it that it was determined to prevent the repetition of such cases and would employ to that end the most energetic means (...)”. Tel. 666, de Willard al Secretario de Estado, 8/VII/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/21

⁷²⁵ Tel. 626, de Polk a Willard, 1/VII/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/21.

⁷²⁶ Tel. del agente consular de los Estados Unidos en Cádiz, James Sanderson, al Secretario de Estado, 17/IX/1917. NARA, *Ibidem*, 763.72111Sp1/79.

ción de este compromiso, el U-293 y su tripulación escaparon espectacularmente de la bahía el 6 de octubre⁷²⁷. El hecho, como no podía ser menos, causó una impresión muy negativa en el Departamento de Estado, donde parecían pensar que la fuga sólo había podido realizarse gracias a la aquiescencia y la complicidad del gobierno español⁷²⁸. Convencido de que la situación exigía el abandono de cualquier miramiento hacia España, el Secretario de Estado ordenó a la Embajada americana en Madrid que, al igual que los países de la Entente, pero independientemente de ellos, hiciese partícipe al gabinete español de la “profunda decepción” del gobierno norteamericano por la escapada del submarino⁷²⁹. Sólo la mediación de Willard –al sugerir que “el efecto inmediato de este incidente ha sido levantar un gran resentimiento hacia Alemania, y se piensa que cualquier referencia a la negligencia de España o a la posible complicidad de sus oficiales en Cádiz debería evitarse cuidadosamente⁷³⁰”, pues podría reducir el efecto de los arrebatos antigermanos- logró suavizar la protesta norteamericana⁷³¹.

Pero en Washington las distintas corrientes en demanda de un comportamiento más acorde con la posición de beligerancia ocupada por los Estados Unidos habían creado la determinación de olvidar la delicada posición en que se encontraban los neutrales europeos, y de ejercer sobre ellos las presiones necesarias para evitar cualquier acto que pudiera ser contrario a los intereses norteamericanos. Hasta ese momento no parecía haberse considerado seriamente la posibilidad de actuar en connivencia con los demás países aliados. En consecuencia, el 10 de noviembre de 1917, pocos días después de la vuelta a la jefatura del gobierno español del denostado Marqués de Alhucemas, el Secretario de Estado escribió a Willard informándole que había recibido “de varias fuentes (...) numerosos informes relativos a actos contrarios a la neutralidad cometidos por el gobierno español o sus funcionarios”, tales como “el hundimiento de barcos aliados o neutrales (...) en aguas territoriales españolas, el aprovisionamiento de munición y comestible a los submarinos alemanes, la comunicación por señales desde las costas españolas a submarinos alemanes”, etc. Bajo tales evidencias, y aunque el Secretario se daba cuenta “de que la situación [de España] en las circunstancias actuales es difícil”, estaba convencido de que “se debe emprender alguna ac-

⁷²⁷ Tel. de Sanderson a Lansing, 6/X/1917. NARA, Ibidem, 763.72111Sp1/90.

⁷²⁸ Tel. 824, de Willard a Lansing, 12/X/1917. NARA, Ibidem, 763.72111Sp1/98.

⁷²⁹ “...keen disappointment...”. Tel. 818, de Willard a Lansing, 8/X/1917. Tel. 704, de Lansing a Willard, 8/X/1917. NARA, Ibidem, 763.72111Sp1/94.

⁷³⁰ “...the immediate effect of this incident has been to stir up a great feeling of resentment towards Germany, and it is felt that any reference to the question of Spain’s negligence and of any possible connivance on the part of her officials at Cadiz should be carefully avoided...”. Tel. 826, Willard a Lansing, 13/X/1917. NARA, Ibidem, 763.72111Sp1/100.

⁷³¹ Tel. 714, de Lansing a Willard, 17/X/1917. NARA, Ibidem.

ción, a ser posible de manera independiente respecto a las potencias aliadas, para contrarrestar el perjuicio”, y pedía consejo al respecto a la Embajada en España⁷³². Fue el Consejero de ésta, Charles S. Wilson, el encargado de responder a su jefe, con quien no sólo se mostró de acuerdo, sino que se declaró favorable a que los Estados Unidos diesen un paso más en su política hacia los neutrales: “Mi opinión personal es que se ganaría más, y se levantaría menos la hostilidad contra ningún gobierno en concreto, si esta Embajada actuase sobre este asunto en completo acuerdo con las embajadas de los aliados⁷³³”.

La sugerencia del Encargado de Negocios significaba, de llevarse a la práctica, la alteración definitiva de la línea de acción definida por los Estados Unidos nada más introducirse en la contienda, al propugnar un abandono, siquiera transitorio y circunstancial, de la voluntad norteamericana de distinguir su actuación de la del resto de sus compañeros de armas. Pese a todo, Frank L. Polk, al frente temporalmente del Departamento de Estado, parecía dispuesto a seguir el consejo proveniente de Madrid, aunque no se atrevió a dar un paso tan importante sin haber obtenido la autorización de instancias superiores. Consecuentemente, remitió el asunto a la Casa Blanca, y el Presidente en persona se encargó de contestar sin vacilación, y de manera simple y escueta: “La sugerencia de [... Mr. Wilson] me parece sabia y prudente, y espero que le autorizará a actuar en concordancia⁷³⁴”. Con este importante aval, la Embajada fue autorizada a coordinarse con las representaciones diplomáticas de los países de la Entente para presentar al gobierno español una petición el 4 de noviembre⁷³⁵, demandando el internamiento de las tripulaciones de todos los mercantes alemanes refugiados, por la razón que fuese, en puertos peninsulares. El motivo de esta insistencia

⁷³² “... form various sources (...) numerous reports of unneutral acts on the part of the Spanish Government or its officials in behalf of Germany...”; “...the sinking of allied or neutral vessels (...) in Spanish territorial waters, of the provisioning of German submarines, of their being supplied with munition and fuel; of the signaling to German submarines from Spanish shores...”; “...realizes that the situation in the circumstances is a difficult one...”; “...some action should be taken, preferably independently of the Allied powers, which would tend to counteract prejudice in favor of Germany...”. Tel. 476, de Lansing a Willard, 10/XI/1917. LOC, Willard Papers, I, 114, 1.

⁷³³ “My personal opinion is that more can be gained and less hostility aroused against any one government, if this Embassy act in complete accord on the subject with other Allied Embassies...”. Tel. 880, de Wilson a Lansing, 4/XI/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.72111Sp1/106.

⁷³⁴ “[Mr. Wilson’s] suggestion seems to me wise and sensible and I hope you will authorize him to act upon it”. En el documento original aparece el nombre del Embajador Willard en lugar del de Charles S. Wilson, pero la sugerencia en cuestión fue firmada por éste y no por el Embajador, por más que estemos seguros de que Willard compartía las opiniones de su Segundo en la representación diplomática. Carta de Woodrow Wilson a Polk, 19/XI/1917. NARA, Ibidem, 763.72111Sp1/106. Sobre esta consulta al Presidente, vid. BAILEY, Th.A.: *The Policy...op.cit.*, pp. 285-287.

⁷³⁵ Despacho 945, de Wilson a Lansing, 21/XI/1917. NARA, Ibidem, 763.72111Sp1/109.

radicaba en la sospecha –fundada si nos atenemos a lo escrito por Romanones⁷³⁶- de que tales barcos servían como base para la realización de operaciones de espionaje, consistentes en la transmisión de información relativa al tráfico comercial procedente o con destino a puertos peninsulares, a través de señales, a submarinos alemanes que subrepticamente se introducían en aguas territoriales españolas⁷³⁷.

De poco sirvió que los Estados Unidos se unieran al coro de las protestas aliadas, excepto quizás para poner más en evidencia la debilidad de España, agobiada por los problemas internos, y atrapada entre las protestas del bando anglo-francés y la dificultad de efectuar una oposición firme frente a Alemania, cuyos submarinos continuaban hundiendo mercantes españoles, hasta el punto de que muchos navieros se negaron a intervenir en el comercio hispano-aliado hasta que se les dieran garantías de seguridad, provocando, en palabras de Álvaro de Figueroa, “la casi total paralización del tráfico marítimo⁷³⁸”. La inacción de España provocó la irritación de los aliados. En febrero de 1918, el Embajador británico en Washington, Sir Cecil Spring-Rice, permanentemente obsesionado con las maquinaciones alemanas⁷³⁹, hizo partícipe a Lansing de su exasperación porque, ante las reiteradas protestas aliadas por el hundimiento de barcos mercantes en aguas españolas, “no sólo no hace el gobierno español ningún esfuerzo, a través de representaciones en Berlín, para refrenar las acciones ilegales de los submarinos, sino que no muestra ningún deseo de velar (...) por la protección de la navegación en aguas territoriales españolas⁷⁴⁰”.

Caldeos los ánimos de esta forma, no resulta extraño que se produjeran intercambios bastante poco amistosos entre las delegaciones diplomáticas de los poderes occidentales y el Ministerio de Estado, que enrarecieron el ambiente de las relaciones hispano-aliados. En el caso de los Estados Unidos, el caso más significativo acaeció en la primavera de 1918. El 29 de abril, el mercante norteamericano *City of Pensacola* fue echado a pique por un submarino alemán cerca de las costas de Almería. Según las autoridades estadounidenses el hecho tuvo lugar dentro de las aguas jurisdiccionales

⁷³⁶ Nota de Romanones, abril de 1917, publicada como apéndice en ROMANONES, C. de: *Notas...op.cit.*, pp. 404-405.

⁷³⁷ Tel. 884. de Ch.S. Wilson a Lansing, 17/XI/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.72111Sp1/105.

⁷³⁸ Nota de Romanones, ya cit., pp. 408. La negativa de los navieros en CUNNINGHAM, Ch.H.: “Spain...art.cit.”, pp. 441-442.

⁷³⁹ BEALE, Howard K.: *Theodore Roosevelt and the Rise of American to World Power*, Baltimore, The Johns Hopkins Press 1966, p. 391.

⁷⁴⁰ “Not only do the Spanish government make no effort by representations at Berlin to curb the illegal activities of the submarines, but they exhibit no desire to provide (...) for the protection of shipping in Spanish territorial water...”. Nota de Spring-Rice a Lansing, 20/II/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.72111Sp1/49.

les de España, por lo que Willard presentó la correspondiente protesta al Ministerio de Estado, aludiendo en la misma a la “ayuda constante prestada a los submarinos alemanes desde las costas españolas⁷⁴¹”. Como solía ser habitual, Dato, tras haber manifestado que “[n]i los submarinos alemanes reciben constante ayuda desde la costa de España ni las aguas territoriales españolas son objeto por parte de Alemania del completo desprecio a que V.E. alude⁷⁴²”, respondió con un memorando que recopilaba supuestos testimonios de patronos de barcas y otros lugareños, que pretendían demostrar que el naufragio había tenido lugar en zona internacional⁷⁴³. Como el Embajador americano insistiera en sus posiciones anteriores⁷⁴⁴, el líder conservador no pudo menos que tratar de cortar tajantemente las continuas réplicas, mediante una nota a la que faltaba poco para sobrepasar las reglas de la cortesía diplomática:

Como (...) se sirve V.E. llamar mi atención sobre lo que denomina “constante repetición de tales incidentes”, debo hacer una aclaración. Existe constante repetición de quejas por actos que se suponen ocurridos por violación de la neutralidad española, pero en la inmensa mayoría de esos casos, una vez que se han practicado las investigaciones oportunas, se ha llegado a la conclusión de que las quejas descansaban sobre base equivocada y que por tanto los incidentes alegados o no habían ocurrido o se habían producido en forma distinta a la supuesta⁷⁴⁵.

Esto era más de lo que la Embajada estadounidense estaba dispuesta a sopor-tar. Convencido de la veracidad de unos hechos que venían avalados por informes de los agentes consulares o del Agregado Naval⁷⁴⁶ –y que, como vimos, algunos políticos españoles tenían por ciertos-, Willard se dirigió al gobierno español en unos términos no menos duros, para:

...en vista del tono de esta nota, informar (...) que en el futuro esta Embajada no presentará al Real Ministro de Estado quejas relativas a actos contrarios a la neutralidad llevados a cabo en España, salvo bajo instrucciones de su Gobierno, sino que se limitará simplemente a llevar ante la atención de Su Excelencia, de vez en cuando, los casos más flagrantes de tal violación de la neutralidad⁷⁴⁷.

⁷⁴¹ Nota 228-A, de Willard a Dato, 21/V/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

⁷⁴² Nota 201, de Dato a Willard, 24/V/1918. NARA, Ibidem.

⁷⁴³ Memorando 225, de Dato a Willard, 4/VI/1918. NARA, Ibidem.

⁷⁴⁴ Nota, 275-A, de Willard a Dato, 12/VI/1918. NARA, Ibidem.

⁷⁴⁵ Nota 248, de Dato a Willard, 17/VI/1918. NARA, Ibidem.

⁷⁴⁶ Vid. informe del Cónsul en Tenerife, 8/IV/1918. Informes del Agregado Naval, 28/IV y 19/VI/1918. Todos ellos en NARA, Ibidem. También Informe del Agregado Naval, 18/VII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.72111Sp1/68.

⁷⁴⁷ “...in view of the tone of this note, to inform (...) that in the future this Embassy will make no complaints to the Royal Ministry of state concerning unneutral acts committed in Spain, except under instructions from its Government but will content itself with simply bringing to Your Excel-

Este intercambio de declaraciones, que denota el nerviosismo inherente a los roces entre los diversos países con ascendentes deseos de poner fin a una guerra que era a todas luces demasiado larga y ponía a prueba su capacidad de resistencia, y un Estado neutral que contaba con cada vez menos recursos para tolerar los bandazos del conflicto, da también buena cuenta de la turbia atmósfera que se respiraba en las relaciones de los aliados con España, precisamente poco antes de que ésta estuviera a punto de plegarse a las presiones de aquéllos, con motivo de la crisis hispano-alemana desatada en agosto de 1918.

6.2.3. Los Estados Unidos siguen la estela de los aliados. La crisis hispano-alemana de agosto-octubre de 1918

Cuando afloraba la primavera de 1918, la tensa situación interna por la que había atravesado España desde mediados del año anterior pareció dar paso a un momento de relativa calma. A ello contribuyó la creación, el 21 de marzo, de un gobierno nacional presidido por el viejo líder conservador Antonio Maura, que retornaba así a la vida pública, tras haberla abandonado en 1913, en medio de una serie de denodadas críticas del sistema de turno, que consideraba alejado de la realidad social y las necesidades reales del país⁷⁴⁸. La presencia en el gabinete de otros tres antiguos primeros ministros –Dato en la cartera de Estado, Alhucemas en Gobernación y Romanones primero en Gracia y Justicia y luego en Instrucción Pública-, así como de otro de los mayores adalides de la reforma política desde arriba –el líder de la *Lliga*, Francesc Cambó-, daba al nuevo ejecutivo una imagen de fuerza y una esperanza de futuro que no se veían desde tiempo atrás, y que se tradujeron en un apoyo mayoritario de la opinión pública⁷⁴⁹. Los ecos de esta euforia llegaron incluso a los Estados Unidos, donde el *Christian Science Monitor*, importante periódico de Boston, destacable por la inusitada atención que prestaba a los asuntos españoles, calificó la formación del nuevo gabinete de “sobresaliente solución momentánea de la crisis política española⁷⁵⁰”.

Este buen recibimiento, junto con la amplia base política de que parecía gozar el ministerio nacional permitían sospechar que éste sería capaz de adoptar una posición más firme allí donde sus predecesores habían fracasado, bien por su propia debi-

lency's attention from time to time the most flagrant cases of such violation of neutrality". Nota 283-A, de Willard a Dato, 20/VI/1918. NARA, RG 4, Embassy Madrid, 1918.

⁷⁴⁸ Vid. GONZÁLEZ, María Jesús: *El universo conservador de Antonio Maura. Biografía y proyecto político*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997, pp. 359 y ss.

⁷⁴⁹ Vid. SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, pp. 437-439. TUSELL, Javier: *Antonio Maura. Una biografía política*, Madrid, Alianza, 1994, pp. 180-181.

⁷⁵⁰ “...remarkable momentary solution of the Spanish political crisis...”. “Coalition Cabinet Now Successfully Formed in Spain”, *Christian Science Monitor*, 25/III/1918.

lidad política, bien por la división interna del país. Así parecían pensarlo los analistas del *Foreign Office*, al señalar a comienzos de abril:

Respecto a los Asuntos Exteriores es demasiado pronto todavía para formarse una opinión acerca de la postura del nuevo gobierno. Pero hay razones para pensar que será más amistoso para con nosotros que el anterior (...) el orgullo y la dignidad personal y nacional del Primer Ministro pueden conducir fácilmente a tomar una acción mucho más decisiva contra la agresión de los submarinos alemanes en el mar y las intrigas de los agentes alemanes a lo largo y ancho de España⁷⁵¹.

Willard, desde la Embajada estadounidense en Madrid, también discurría que había razones para la esperanza:

La Embajada alemana no está contenta con el nuevo gabinete, que es considerado mayoritariamente pro-aliado. También se piensa que al representar a todos los partidos emprenderá una actuación más fuerte hacia Alemania de la que podría haber tomado un gabinete de cualquier partido⁷⁵².

Sin embargo, al igual que el entusiasmo de la sociedad española, el optimismo que traslucen los textos recién citados no estaba del todo justificado, aunque el análisis que efectuaban tampoco puede considerarse errado. Casi todos los heterogéneos miembros del nuevo gabinete, a excepción quizá de Romanones –quien calificaba injustamente a la mayor parte de sus colegas como “elementos simpatizantes con las potencias centrales⁷⁵³”, no habían dejado nunca de abogar públicamente por una política de neutralidad estricta⁷⁵⁴. El propio Maura, aunque no pueden hacerse recaer sobre él sospechas de germanofilia, se había significado desde el comienzo de la guerra como un acérrimo defensor de la neutralidad española⁷⁵⁵. Un año antes, en un discurso multitudinario pronunciado en la Plaza de Toros de Madrid, al albor de los alegatos romanonistas a favor de un alineamiento decidido con los aliados, el político mallorquín se había reafirmado en sus convicciones, aseverando que “España tiene de-

⁷⁵¹ “As to Foreign Affairs it is too early as yet to form an opinion of the attitude of the new Government. But there are reasons for thinking it may be more friendly to us than the last. (...) the Prime Minister’s pride and sense of personal and national dignity may easily lead to a much more decided action being taken against the aggression of German submarines on the sea and intrigues of German agents through-out Spain...”. “Political Intelligence Report – Foreign Office”, 3/IV/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/62.

⁷⁵² “German Embassy here not pleased with Ministry of which majority is considered pro-Ally. Also felt that as representing all parties it will take stronger position towards Germany than a Ministry representing any party could do”. Tel. 1170, de Willard a Lansing, 22/III/1918. NARA, Ibidem, 852.00/205. Vid. también Informe Trimestral n.º 1, 10/V/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

⁷⁵³ ROMANONES, C. de: *Notas...op.cit.*, p. 428.

⁷⁵⁴ TUSELL, J.: *Antonio...op.cit.*, p. 183.

⁷⁵⁵ En ello coinciden Tusell (Ibidem), y SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*

masiada estatura, aunque la haya encorvado la adversidad; tiene demasiada grandeza, piensa demasiado en las glorias futuras, tiene demasiada dignidad para ser un paje de armas de las naciones que luchan⁷⁵⁶". Esta actitud desesperanzó de hecho a los aliados, que vieron cómo en sus primeras semanas de mandato el nuevo gobierno tomaba respecto al hundimiento de barcos en aguas territoriales españolas la misma postura que sus predecesores, y se producían los roces entre Dato y Willard que acabamos de referir.

Pero no obstante su firme convicción, Maura, nunca falto de perspicacia, ya había previsto en 1914 que podía llegar el día en que España se viese con "menguadas expectativas de apartamiento e indemnidad⁷⁵⁷". Esa jornada parecía cada vez más próxima. Desde el ataque al *Isidoro*, el 17 de agosto de 1915, hasta finales de mayo de 1918 –el día 26 de ese mes fue hundido el *Villa de Solar*–, los submarinos alemanes habían echado a pique un total de ochenta y un barcos españoles⁷⁵⁸, lo que ascendía al veinte por ciento del tonelaje comercial del país⁷⁵⁹. Con todo, el mes de junio pareció asistir a una tregua en esta escalada, que no fue más que un espejismo. La ausencia de incidentes se rompió con dos hechos que conmocionaron a la opinión española, por los tintes de crueldad con que fueron presentados. El 11 de julio fue hundido el vapor *Roberto*, en que viajaba el Ministro Plenipotenciario de España en Grecia, cosa que había sido convenientemente comunicada al gobierno alemán, que hizo caso omiso de la indicación. Dos días después, el *Ramón de Larrinaga*, que transportaba desde Nueva York a Santander un cargamento del preciado petróleo norteamericano, y que había recibido un salvoconducto de los germanos, fue atacado sin previo aviso. Los naufragados tripulantes solicitaron auxilio al submarino alemán, y fueron respondidos con nuevos disparos, resultando muertos ocho de ellos.⁷⁶⁰

Este último evento desató las iras de los aliadófilos, y por ende, de su más eminente portavoz en el Gobierno Nacional, el Conde de Romanones. Éste volvió a sus antiguos argumentos en una carta que remitió al jefe del gabinete el 27 de julio, en que afirmaba tener "los nervios de punta" por todo lo ocurrido, y creía

⁷⁵⁶ Discurso de Maura en la Plaza de Toros de Madrid, 29/IV/1917. DÍAZ-PLAJA, Fernando (Ed.): *La España política del Siglo XX en fotografías y documentos. Del arranque del siglo a la Dictadura, 1900-1923*, Barcelona, Plaza y Janés, 1975, pp. 286-291. La cita es de la p. 290.

⁷⁵⁷ Carta de Maura a Dato, 27/VIII/1914. AED, recogido por SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, p. 346.

⁷⁵⁸ Despacho del Cónsul americano en Madrid al Secretario de Estado, 22/VIII/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

⁷⁵⁹ FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia...op.cit.*, p. 264.

⁷⁶⁰ *Ibidem*, p. 264. SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, pp. 453-454. ROMERO SALVADÓ, F.J.: *España...op.cit.*, p. 202. Tel. 1632, de Willard al Secretario de Estado, 3/VIII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, vol. 2, pp. 1693-1694.

llegado el momento de que este aspecto del problema internacional y de la defensa nacional sea afrontado en Consejo de Ministros, sin necesidad de seguir esperando en cada caso que lleguen los informes oficiales con todos sus detalles, para después seguir aguardando la contestación de Alemania, que (...) es cortés siempre, pero también siempre sin eficacia. (...) Estimo (...) que este momento, evidentemente desfavorable para nosotros, es el más propicio para reclamar y obtener un respeto para nuestra bandera que hasta ahora no hemos logrado⁷⁶¹.

En esta ocasión, las protestas de Figueroa no chocaron con la indiferencia de sus colegas. Al día siguiente de ser escrita la misiva recién citada, el siempre prudente Maura confesaba a su Ministro de Estado: "He querido y quiero tomar el Consejo de la reflexión, mas a cada hora éste me inclina a pensar que ya se ha colmado la medida⁷⁶²". E igual o mayor determinación profesaba Eduardo Dato, quien unas jornadas después indicó al Embajador de Francia en España, Joseph Thierry, que "al inicio del [próximo] Consejo de Ministros sacará a colación la prioridad de los asuntos exteriores, y expondrá las razones para que se le autorice a tomar una actitud cara a cara respecto de Alemania, o a dar su dimisión irrevocable⁷⁶³". Consecuentemente con este estado de ánimo, tras sendas reuniones del Consejo de Ministros, celebradas los días 8 y 9 de agosto, el 10 el gabinete español hizo pública su decisión de tomar posesión de un barco mercante alemán de los surtos en puertos españoles, por cada vapor español que resultase torpedeado por un submarino germano⁷⁶⁴. Tal resolución parecía ser la respuesta definitiva que los sectores más aliadófilos del país, así como la diplomacia aliada, venían demandando desde bastante tiempo atrás. Sin embargo, los sucesos que siguieron a continuación pusieron de manifiesto una doble realidad: por un lado, la división de criterios existente entre los diversos ministros del Gobierno Nacional, trasunto de las diferencias de la opinión, que a la postre dificultaban sobremanera la puesta en práctica de una decisión como la que se acababa de anunciar. Por otro, la creciente coordinación y uniformidad existentes entre los países de la Entente y los Estados Unidos, cuyo poder e influencia iban a resultar decisivos en el desenlace de la situación.

⁷⁶¹ Carta de Romanones a Maura, 27/VII/1918. AM, Leg. 256, Carpeta 13.

⁷⁶² Carta de Maura a Dato, 28/VII/1918. AED, recogido por SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, p. 454.

⁷⁶³ "...qu'à l'ouverture du Conseil il posera d'abord la question de la priorité des affaires extérieures et développera les raisons qui devront l'autoriser à prendre une attitude vis-à-vis de l'Allemagne ou a donner irrévocablement sa démission...". Tel. 739, de Thierry a Pichon, 5/VIII/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 27, pp. 121-124.

⁷⁶⁴ ROMERO SALVADÓ, F.J.: *España...op.cit.*, p. 202. Tel. 1.677, de Willard a Lansing, 14/VIII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1716-1717.

Algunos representantes aliados en España se mostraron naturalmente satisfechos con la deriva del ejecutivo español, y así se lo hicieron saber privadamente a algunos de sus miembros. El Embajador francés felicitó a Dato por “una actitud que implicaba a la vez simpatía por los aliados y su percepción de la dignidad española⁷⁶⁵”; y Willard, olvidándose momentáneamente de las recientes fricciones, comunicó al mismo Ministro “que, aunque no tenía instrucciones de mi gobierno, sentía que España había adoptado la única línea de acción posible y que si como consecuencia se producía una ruptura de relaciones [hispano-alemanas], creía personalmente que [España] podría contar con la disposición de los Estados Unidos para suministrar a España, en la medida de lo posible, aquéllas cosas que le eran esenciales para su vida nacional y económica⁷⁶⁶”. Ahora bien, los delegados de los “poderes asociados”, como se denominaban a sí mismos, no se atrevieron a alentar pública y directamente a España hacia una ruptura de sus relaciones con Alemania, sin haberse parado conjuntamente a analizar las repercusiones que aquélla tendría para el esfuerzo bélico de los aliados.

Entretanto, en el gobierno español, la unidad de acción, y consecuentemente, la determinación de seguir por la línea definida el 10 de agosto, todavía se mantuvieron a lo largo de ese mes. A la petición alemana de que España aplazase su resolución el tiempo preciso para que se pudiera dar a los submarinos la posible orden de cesar su ataque sobre las embarcaciones españolas repuso Maura que “no podíamos diferir nuestra decisión hasta un día lejano, casi indefinible”, como se había venido haciendo hasta el momento⁷⁶⁷. Días después, cuando fue conocida la noticia de la destrucción del *Carasa* –acaecida el 16, en su trayecto entre Bilbao y Cardiff-, y la muerte de seis de sus ocupantes, se convocó una nueva reunión del Consejo de Ministros, que tuvo lugar el día 30. Al finalizar, el gobierno anunció que, una vez se tuviera confirmación oficial del hundimiento, procedería a ordenar la toma de un buque alemán⁷⁶⁸. Pero la firmeza española tenía las horas contadas. El 1 de septiembre, el Embajador de Alemania en España, Príncipe de Ratibor, emitió una dura nota verbal para el Ejecutivo, en que avisaba que: “La toma, por parte del gobierno español, de cualquier barco alemán internado en sus puertos (...) será considerada por Alemania

⁷⁶⁵ “...d'une attitude qui impliquait à la fois des sympathies pour les Alliées et son sentiment de la dignité espagnole...”. Tel. 739, ya cit.

⁷⁶⁶ “...that, though I was without instructions from my Government, I felt Spain had adopted the only course left open to her and if a breach of relations should result therefrom, that I was personally of opinion [she] might rely upon the United States' willingness to supply Spain as far as possible with those things essential for her national and economic life...”. Tel. 1708, de Willard a Lansing, 22/VIII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1717.

⁷⁶⁷ Carta de Maura a Dato, 8/VIII/1918. AED, recogido por SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, p. 455.

⁷⁶⁸ Tel. 1.751, de Willard a Lansing, 1/IX/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1719-1720.

como motivo de guerra”. Como contrapartida a la amenaza, Berlín se mostraba dispuesto a entablar negociaciones tendentes a compensar a España por las pérdidas sufridas a manos de sus submarinos⁷⁶⁹. La amenaza hizo resurgir los viejos temores a las represalias de las Potencias Centrales, y con ellos la división entre los políticos del gobierno. El primero en dudar de la conveniencia de seguir por la línea dura fue el propio Maura, quien ahora dejó claro que para él la ruptura con Alemania nunca había sido una opción. En una larga nota manuscrita que escribió para sí mismo el 2 de septiembre, abogó claramente por avenirse a negociar con Berlín:

Si el Embajador [Ratibor] hubiese tan solamente anunciado la ruptura belicosa como consecuencia del acuerdo que notificamos nosotros en Berlín, pudiera dificultarse cualquiera negociación; y entenderse que nos hallábamos en la disyuntiva de abstenernos de ejecutar el acuerdo de 10 de Agosto o aceptar aquella ruptura.

Este Ministerio no podría sin haber dado cuenta a las Cortes decidirse a lo segundo.

Y dar cuenta a las Cortes no alteraba el vigor tremendo de la alternativa; lo que implicaría es que un Gobierno como el actual, tan difícil de inmediato reemplazo que, acaso, no lo tiene, plantearía una cuestión insoluble. El Ministerio no podría renegar del justificado e inexcusable acuerdo de 10 de Agosto; pero tampoco podría asumir la responsabilidad de ir contra las categóricas y constantes proclamaciones de los más de sus miembros, al estado de guerra con Alemania, ni con quien quiera.

Y no siendo su retirada una solución, sino un desastre interno, que empeoraría la dificultad exterior; bien se conoce que ni aún en el caso de haber Alemania manifestado exclusivamente su anuncio de ruptura, nos sería lícito dejar de negociar, por mucho que nos violentase haber de tomar como base para la negociación este mismo anuncio⁷⁷⁰.

Como informan estas líneas, había dentro del gabinete personajes -como Alhucemas, Cambó o el Ministro de Marina, Augusto Miranda⁷⁷¹-, que desde un principio recibieron con frialdad la postura adoptada frente a Alemania a comienzos de agosto, y que ahora habrían de ser firmes partidarios de la negociación. De la misma opinión parecía ser el Rey. Influenciado por los contactos mantenidos con el Príncipe de

⁷⁶⁹ “The confiscation by the Spanish Government of any interned vessel in its ports (...) will be considered by Germany as a cause for war”. Tel. 1.772, de Willard a Lansing, 5/IX/1918, FRUS, *Ibidem*, p. 1721.

⁷⁷⁰ “Reflexiones acerca de la comunicación verbal y confidencial hecha el día 1º de sepbre. por el Embajador de Alemania”, 2/IX/1918. AM, 272/1. Subrayado en el original.

⁷⁷¹ Así se lo había comunicado Dato a Willard. Tel. 1.752, de Willard a Lansing, 2/IX/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1720-1721.

Ratibor a lo largo del mes de agosto⁷⁷² y por las advertencias del Embajador de Alemania en Berlín, Luis Polo de Bernabé, que remitió directamente al Palacio Real una carta arremetiendo duramente contra la resolución ministerial del 10 de agosto, que según él daría paso a una escalada de acontecimientos que finalizarían con el derumbe de la Monarquía⁷⁷³, Alfonso XIII indicó a Eduardo Dato, el día 2 de septiembre, que no deseaba “ir en ningún caso a una ruptura con Alemania⁷⁷⁴”. Para los franceses, la actitud del soberano venía determinada por su “deseo de mediación, que no es realizable más que conservando con Alemania relaciones normales⁷⁷⁵”. En cambio, el Ministro de Estado –al igual que, por supuesto, el Conde de Romanones⁷⁷⁶– no parecía estar tan seguro de la posibilidad o la idoneidad de evitar la ruptura. Ya antes del Consejo de Ministros del 30 de agosto había dejado entrever que se planteaba la posibilidad de ir a mayores con Alemania, al pedir a Willard que transmitiese al Departamento de Estado las siguientes preguntas: “(1) ¿Cómo fueron tratados los alemanes en América tras la ruptura de relaciones? (2) ¿Cómo se les trató tras la declaración de guerra? (3) Tras la ruptura de relaciones, ¿qué pasos se dieron en relación con los barcos alemanes en puertos americanos? (4) Tras la declaración de guerra, ¿qué pasos se dieron respecto a dichos barcos?⁷⁷⁷”. Igualmente, todo parece indicar que, sin contar con el *premier* ni con el Rey, había hecho algunas alusiones a la ruptura ante el gobierno francés⁷⁷⁸.

⁷⁷² Al menos en una ocasión, el 23 de agosto, Alfonso XIII recibió el audiencia al Embajador alemán. Vid. tel. 794, de Thierry a Pichon, AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 27, pp. 158-159.

⁷⁷³ Vid. TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Alfonso XIII. El rey polémico*, Madrid, Taurus, 2001, p. 318.

⁷⁷⁴ Carta de Dato a Maura, 2/IX/1918. AM, 272/1.

⁷⁷⁵ “...désir de médiation, qui n'est pas réalisable qu'en conservant avec l'Allemagne des rapports normaux...”, Tel. 853, del Consejero de la Embajada de Francia en España, Dard, a Pichon, 12/IX/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1949, Espagne, Vol. 47, pp. 88-89.

⁷⁷⁶ ROMANONES, C. de: *Notas...op.cit.*, pp. 428-429. MORENO LUZÓN, J.: *Romanones...op.cit.*, pp. 356-357.

⁷⁷⁷ “(1) How were Germans in America treated upon severance of relations? (2) How were they treated after declaration of war? (3) Upon severance of relations what steps were taken with respect to German ships in American ports? (4) Upon declaration of war what steps were taken with respect to these ships?”. Tel. de Willard a Lansing, 30/VIII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1719.

⁷⁷⁸ Así parece indicarlo el siguiente párrafo de un telegrama escrito por la Embajada de Francia en España a Pichon el 28 de agosto: “Je viens de parler a M. DATO dans le sens indiqué par Votre Excellence. Il se montre extrêmement touché de la démarche de M. Clemenceau à M. Quiñones de Leon et me prie de renouveler à M. le Président du Conseil l'expression de sa gratitude. Il m'a assuré qu'il garderait cette affaire entièrement secrète et qu'il n'en parlerait même pas au Roi ou à M. MAURA”. Tel. 806, 28/VIII/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 47, p. 115.

Así las cosas, los embajadores y encargados de negocios aliados en España sintieron la necesidad de reunirse para definir una estrategia común frente a la crisis. En esta ocasión, Willard no sólo participó plenamente en las deliberaciones, sino que accedió a que éstas tuvieran lugar en la Embajada americana. En un primer encuentro, acaecido el 8 de septiembre, los representantes de Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos e Italia, acordaron aplicar una pequeña y sutil dosis de presión, cuyo fin no declarado pasaba por instar al gobierno de Madrid a seguir ciñéndose a la línea dura frente a Berlín. A tal fin decidieron presentar una nota conjunta que instaba a las autoridades españolas a oponerse firmemente al régimen de salvoconductos de Alemania, por el que ésta pretendía regular el tráfico comercial en la zona vigilada por sus submarinos⁷⁷⁹. El documento advertiría veladamente que cualquier barco que se sometiese al régimen de salvoconductos podría ser capturado por los aliados y llevado a alguno de sus puertos⁷⁸⁰.

Todo parece indicar que los consejeros de las embajadas francesa y británica habían optado por esta vía porque estaban convencidos de que, aunque España requisara alguno de sus barcos, Alemania no llegaría hasta el punto de la ruptura. Sin embargo, afirmaciones como la que reiteró Dato al Embajador norteamericano al recibir el documento relativo a los salvoconductos, en el sentido de que creía que “Alemania rompería las relaciones diplomáticas con España⁷⁸¹”, obligaron a los representantes de los países asociados a discutir las repercusiones de tal evento para la causa aliada, cosa que hicieron en una nueva reunión celebrada el 9 de septiembre. Allí, el que más favoreció la conveniencia de una ruptura hispano-alemana resultó ser el propio Willard, quien ya había escrito a su gobierno que “España necesita presión aliada discretamente aplicada”. En cambio, el consejero de la Embajada francesa, Dard, apoyado por su homólogo británico, defendió que “el mantenimiento del [actual] gobierno, es decir, del Orden, y la libre exportación de productos españoles a Inglaterra y Francia importaba mucho más que una ruptura de España con Alemania⁷⁸²”. Finalmente, siguiendo este consejo, los reunidos acordaron retener toda presión sobre el gobierno español, y consecuentemente instaron a Willard a que no se trasladase a Madrid con

⁷⁷⁹ Tel. 88, de Dard a Pichon, 8/IX/1918. AD-MAE, *Ibidem*, Vol. 28, pp. 21-22.

⁷⁸⁰ El texto concreto era el siguiente: “... the Associated Governments accordingly reserve the right to deal with any vessel which has subjected herself to enemy control as the circumstances in each case may warrant”. Tel. 1796, de Willard a Lansing, 9/IX/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, vol. 2, pp. 1722-1724.

⁷⁸¹ “...Germany would break diplomatic relations with Spain...”. *Ibidem*.

⁷⁸² “...le maintien du Ministère c’est-à-dire de l’Ordre, et la libre exportation des produits espagnols en Angleterre et en France nous importaient beaucoup plus qu’une rupture de l’Espagne avec l’Allemagne...”. Tel. 848, de Dard a Pichon, 10/IX/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 28, pp. 28-29

motivo del próximo consejo de Ministros⁷⁸³, cosa que el americano acató⁷⁸⁴, aunque parece ser que no de muy buena gana⁷⁸⁵, ya que el día 12 de septiembre seguía recomendando a su gobierno la aplicación de medidas de presión –en este caso negando a los barcos españoles en los Estados Unidos el abastecimiento de carbón necesario para emprender sus viajes de vuelta⁷⁸⁶.

Mientras los representantes aliados daban pasos para coordinarse, en el gobierno español se profundizaba la división de criterios. Maura, en una nota sin fecha que escribió para uno de los Consejos de Ministros del mes de septiembre, hizo aún más hincapié en que “hacemos y haremos cuando dependa de nosotros para que el cumplimiento de aquel acuerdo [de 10 de agosto] deje a salvo nuestra actitud de neutrales a todo evento y también la continuidad del trato amistoso con Alemania⁷⁸⁷”. Aparte, el premier se mostró algo molesto con la reciente nota aliada relativa al régimen de salvoconductos, llegando a predecir que podía llegar el día en que “con la Entente necesitaríamos plantear y resolver el caso, que exigiría de nuestra parte más rigurosa firmeza que el de los torpedeos alemanes⁷⁸⁸”. Estas mismas irritación y determinación se las manifestó directamente Alfonso XIII a Willard en una audiencia concedida el día 10 de septiembre, en que aseguró que “las diferencias con Alemania se arreglarían amistosamente⁷⁸⁹”. En cambio, el Ministro de Estado, Eduardo Dato, se negaba a dejar la puerta cerrada a la posibilidad de una ruptura. A la par que aseguraba a Maura que “me inquieta y me preocupa la posición de nuestros vecinos, que (...) quieren vernos en guerra con Alemania⁷⁹⁰”, encargó a sus embajadores en Londres –Merry del Val- y París –José Quiñones de León- que sondeasen la actitud de Francia e Inglaterra ante la posibilidad de una declaración de guerra hispano-alemana. Por alguna razón desconocida, Dato prefirió no acercarse por el momento al gobierno norteamericano. En la capital del Sena, el Embajador español se presentó ante el Ministro de Exteriores, Stéphan Pichon, el 19 de septiembre, para someterle tres cuestiones: “1º.-

⁷⁸³ “...Spain needs Allied pressure tactfully applied...”. Ibidem.

⁷⁸⁴ Tel. 182, de Willard a Lansing, 17/IX/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1725.

⁷⁸⁵ El 20 de septiembre, el consejero francés Dard seguía lamentándose de la actitud favorable a una ruptura del diplomáticos estadounidense. Vid. despacho 32, de Dard a Pichon, 20/IX/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 47, pp. 117-119.

⁷⁸⁶ Tel. 1.808, de Willard a Lansing, 12/IX/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1724.

⁷⁸⁷ “Volantes autógrafos con razonamientos hechos en Consejo de Ministros...”. AM, 255/3. Subrayado en el original.

⁷⁸⁸ “Volantes...”, 10/IX/1918. AM, Ibidem.

⁷⁸⁹ Tel. 851, de Dard a Pichon, 11/IX/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 28, p. 32. Vid. también Tel. 853, de Dard a Pichon, 12/IX/1918, ya cit.

⁷⁹⁰ Carta de Dato a Maura, 8/IX/1918, AM. Recogida por SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, p. 458-459.

Cuál sería la ayuda que podría proporcionar Francia a España, [en caso de entrar ésta en la guerra], para la protección de las costas españolas, la lucha contra los submarinos y en general la defensa marítima de la península; 2º.- Cuál sería la ayuda financiera que España podría esperar de [... Francia]; 3º.- Cuál sería (...) la situación de España, es decir, si [... se la trataría] como potencia aliada”, y si Francia estaría dispuesta a reconsiderar la posición española en Marruecos. A la última pregunta contestó inmediatamente el Ministro francés que se trataba de un tema del que no se podría hablar antes de la finalización de la contienda. En cuanto al resto de interrogantes, fueron sometidos por Pichon a su jefe de Gobierno, Georges Clémenceau, y varios de sus ministros, quienes acordaron “que se daría una respuesta favorable a las peticiones del gobierno español”, pero no sin haberse puesto de acuerdo previamente con el gobierno británico⁷⁹¹.

En Londres la aproximación de Merry del Val tuvo una acogida bastante más fría. El Secretario del *Foreign Office*, Arthur Balfour, evadió dar una respuesta definitiva al gobierno español, a la par que expresaba sus dudas al embajador francés, Paul Cambon:

El estado de ánimo de M. Balfour parece ser el siguiente: reconocía que la adhesión de España a nuestra alianza tendría un efecto moral considerable pero se pregunta cuáles serían sus exigencias y si la opinión española, poco deseosa de buscar aventuras, no se pronunciaría contra una ruptura con Alemania⁷⁹².

El impasible tratamiento dispensado por los ingleses al cuestionario español, así como opiniones parecidas a las de Balfour expresadas desde la Embajada de Francia en Madrid, donde se reiteró además que la neutralidad de España era económicamente más ventajosa para los aliados que una beligerancia que no añadiría al ejército de la Entente más de 350.000 hombres mal pertrechados, y que podría empeorar la situación interna española⁷⁹³, determinaron a Pichon a plegarse a la postura

⁷⁹¹ “...1º.- quel serait le concours que la France pourrait donner à l’Espagne pour la protection des côtes espagnoles, la lutte contre les sous-marines et d’une manière générale la défense maritime de la péninsule ; 2º.- quelle serait l’aide financière que l’Espagne pourrait attendre de nous ; 3º.- quelle serait (...) la situation de l’Espagne, c’est-à-dire, si nous la traiterions ? en puissance alliée...”; “...une réponse favorable serait fait aux demandes du gouvernement espagnol...”. Tel. 3632-3635, de Pichon a la Embajada de Francia en Gran Bretaña, 19/IX/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 47, pp. 107-108.

⁷⁹² “L’état d’esprit de M. Balfour semble être le suivant. Il reconnaît que l’adhésion de l’Espagne a notre alliance aurait un effet moral considérable mais il se demande quelle seraient ses exigences et si l’opinion espagnole peu désireuse de chercher des aventures ne se prononcerait pas contre une rupture avec l’Allemagne”. Tel. 1077, de Cambon a Pichon, 19/IX/1918. AD-MAE, Ibidem, Vol. 28, p. 53. La posición británica ha sido también resaltada por ROMERO SALVADÓ, F.J.: *España...op.cit.*, pp. 202-205.

⁷⁹³ Desp. 332, de Dard a Pichon, 20/IX/1918, e Informe la Embajada de Francia en España, 21/IX/1918. AD-MAE, Ibidem, Vol. 47, pp. 117-119 y 121-128.

británica, y adoptar una actitud ambigua frente al gobierno español: sin dar una contestación negativa a su acercamiento, que podría predisponerle contra los aliados, tampoco se ejercería sobre él la más mínima presión que pudiese ser interpretada como incitación a la ruptura con Alemania⁷⁹⁴. Para que franceses y británicos pudieran mantener esta posición ambigua, era necesario que el gobierno de Washington aceptase también la neutralidad española como lo más conveniente para sus intereses, cosa que no parecía del todo fácil, dada la actitud que estaba mostrando en el asunto el embajador americano en Madrid⁷⁹⁵, y el comportamiento independiente de que todavía le gustaba hacer gala, de tarde en tarde, al gobierno estadounidense. Precisamente de esta baza trató de echar mano Dato cuando, días después de haberse acercado a los dos principales aliados europeos, y seguramente sabedor ya de la fría acogida de sus insinuaciones, se reunió con el Embajador Willard, solicitándole que requiriese de su gobierno “de la forma más confidencial”, sus puntos de vista respecto de una posible participación de España en la guerra. El diplomático americano mordió el anzuelo, y en su línea de las semanas anteriores sugirió que se ofrecieran “seguridades, de parte de los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, de que se apoyaría a España en caso de conflicto con Alemania [lo cual] tendría aquí una gran repercusión, primero entre aquéllos que son realmente aliadófilos, y segundo entre aquéllos que desean dar su apoyo al vencedor; tales seguridades abatirían asimismo al elemento germanófilo. Las victorias aliadas han tenido un gran efecto en España y la oportunidad que ello ha creado no debe ser perdida⁷⁹⁶”.

Contrariamente a lo que pensaban los franceses, en el Departamento de Estado se hacía gala de una mayor prudencia que la exhibida por el embajador americano. Pocos días antes, el Secretario de Estado había puesto en duda la sugerencia de Willard referente a establecer un embargo sobre el carboneo de barcos españoles como medida de presión, considerándolo poco prudente, dado el “satisfactorio arreglo financiero⁷⁹⁷” hispano-norteamericano que acababa de firmarme, y que veremos en el si-

⁷⁹⁴ Tel. 3647, de Pichon a Cambon, 20/IX/1918. AD-MAE, Ibidem, p. 113.

⁷⁹⁵ Los servicios diplomáticos franceses presumían que las posiciones de Willard reflejaban las de su propio gobierno. Desp. 332, de Dard a Pichon, ya cit.

⁷⁹⁶ “...in the most confidential manner...”; “...assurances on part of United States, France and England that support will be given Spain in the event of conflict with Germany would have great effect here, first on those who are really pro-Ally and second on those who want to pick and support the winners; such assurances would correspondingly depress the pro-German element. Allied successes have had a great effect in Spain and the opportunity thus created should not be lost”. Tel. 1.864, de Willard a Lansing, 23/IX/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1725-1726.

⁷⁹⁷ “...satisfactory financial agreement...”. Tel. 1565, de Lansing a Willard, 17/IX/1918. Ibidem, pp. 1724-1725.

guiente punto. Asimismo, puso un contrapunto de calma a las apresuradas recomendaciones del Embajador en España, reiterándole que:

Desde luego, este gobierno no influenciará en lo más mínimo la acción de España. Si España, de cualquier manera, decide entrar en guerra con Alemania, los Estados Unidos, naturalmente, la apoyarán y asistirán en todos los aspectos prácticos. Lo antedicho es para su información y guía, y no para su transmisión formal al Gobierno español⁷⁹⁸.

No obstante, para evitar cualquier tentación por parte de los Estados Unidos, los aliados, de la mano de Francia, decidieron presentar sus puntos de vista respecto al caso español directamente al Presidente Wilson. A tal efecto, se ordenó al Embajador de Francia en Washington, Jules Jusserand, que solicitase audiencia en la Casa Blanca, y el día 3 de octubre se entrevistó con su inquilino principal. Curiosamente, Wilson se plegó completamente al punto de vista aliado. Una vez que el diplomático galo le informó someramente de las condiciones en España, el Presidente aseguró que “dado el momento de la guerra y las condiciones en las cuales se había producido esta iniciativa, no había ninguna razón para alentarla”. Asimismo, confirmó que desde su punto de vista, “el Gobierno español busca su interés y no el nuestro ni el de la causa común. Al ser previsibles por su parte condiciones onerosas a cambio de una ayuda poco importante en un momento en que no la necesitamos, al estar nuestra victoria asegurada, efectuaríamos un paso tonto dando la bienvenida a este avance”. Por último, informado de que el Embajador norteamericano en Madrid parecía abogar por la ruptura, Wilson replicó que “se encargaría de que fuera llamado al orden⁷⁹⁹”. En efecto, dos días después de esta apelación a las más altas instancias norteamericanas, Willard recibía de su superior el siguiente telegrama:

Deseo decir para su información personal y estrictamente confidencial que este Gobierno no está ansioso de que España entre en un estado de guerra contra Alemania, y

⁷⁹⁸ “This Government will of course not exercise the slightest influence on the action of Spain. If Spain, however, decides to enter into a state of war with Germany, the United States will naturally support and assist her in every practical way. The above is for your information and guidance and not for formal transmission to the Spanish Government”. Tel. 1.614, de Lansing a Willard, 28/IX/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1726.

⁷⁹⁹ “...étant donné le moment de la guerre et les conditions dans lesquelles cette démarche s’était produite, qu’il n’y avait aucune raison pour l’encourager...”; “...le Gouvern. espagnol cherche son intérêt et non pas le nôtre ni celui de la cause commune. Comme il y a à prévoir de sa part des conditions onéreuses en échange d’une aide peu importante venant a un moment où nous n’en avons plus besoin, notre victoire étant assurée, nous ferions un marche de dupes en accueillant ces avances...”; “...qu’il veillerait á ce qu’il y fut mis ordre...”. Tel. 1367, de Jusserand a Pichon, 3/X/1918. AD-MAE, Z. Europe, 1918-1940, Espagne, Vol. 27, pp. 146-147.

considera que poco podría ganarse con ello. Se guiará en sus actuaciones de acuerdo a esto⁸⁰⁰.

Con este acto se cerraban las posibilidades de que España obtuviese un apoyo firme y decidido por parte de las potencias aliadas, que Dato pudiese haber presentado al Consejo de Ministros, y que hubiera supuesto una baza de importancia en los tratos con Alemania. Esto, unido al neutralismo mayoritario y temeroso de la mayoría de los miembros del Gobierno Nacional, determinó a Maura y por ende a Dato a no apartarse de la vía de la negociación con los germanos, que produjo unos frutos bastante magros, y estuvo en la base de un contencioso post-bélico entre España y los aliados. El 14 de octubre de 1918, tras el Consejo de Ministros, se anunció que dada la creciente urgencia de contar con tonelaje suplente para aquél que se había continuado perdiendo desde el 10 de agosto, y pendiente una resolución definitiva de los contactos con Alemania, ésta había accedido a autorizar al gobierno español la toma de posesión de siete cargueros estacionados en sus puertos⁸⁰¹, que fueron rebautizados con el nombre de *España*, seguido del correspondiente ordinal, y puestos al servicio de las necesidades nacionales⁸⁰². El armisticio que puso fin a las hostilidades sobrevendría el 11 de noviembre, sin que se hubiese dado una solución definitiva al problema hispano-alemán, y sin que los Estados Unidos y sus cobeligerantes reconocieran la validez de la cesión de esos siete barcos, debiendo los sucesivos gobiernos españoles entablar una lucha diplomática que buscase dicho reconocimiento, y avalase los derechos de España a ser indemnizada por las pérdidas navales sufridas durante la guerra.

Para España, la crisis del verano-otoño de 1918 no significó una alteración, sino más bien una confirmación, de la difícil situación política que atravesaba el país, acorralado entre los dos bandos y amenazado por una grave crisis interna. Cuando las coacciones alemanas se hicieron insoportables, y el gobierno español trató de mejorar su precaria posición internacional, sólo se consiguió que una vez más quedara puesto de manifiesto el escaso margen de maniobra de un pequeño país neutral, cuya capacidad de iniciativa se encontraba estrechamente ligada a la actitud de las grandes potencias en conflicto. Sin el apoyo decidido de la Entente y de los Estados Unidos, los ministros españoles se sintieron incapaces de afrontar los riesgos de una ruptura con Alemania. En este aspecto, no parecía muy errado el poco comedido análisis plasma-

⁸⁰⁰ "I desire to say for your personal and strictly confidential information that this Government is not anxious to have Spain enter into a state of war with Germany and considers that little would be gained thereby. You will be guided in your intercourse accordingly". Tel. 1639, de Lansing a Willard, 5/X/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1727.

⁸⁰¹ SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, p. 459.

⁸⁰² FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia...op.cit.*, pp. 265-266.

do en un informe confeccionado por la oficina del Agregado Militar de los Estados Unidos en España, que como Willard y la Agregaduría Naval se habían declarado proclives en un principio al fomento de la enemistad hispano-alemana⁸⁰³, y que resumía así las motivaciones del ejecutivo de Maura: “He discutido a fondo esta cuestión con varios de los principales editores [de periódicos] de Madrid, y todos se han mostrado unánimes en señalar que la actitud del Gobierno, reducida a términos sencillos, es de MIEDO, ABYECTO MIEDO de las consecuencias⁸⁰⁴”. Lo que este juicio, con el que se puede o no estar de acuerdo, deja de reseñar es que a la cada vez más comprometida situación española había contribuido la colaboración creciente de los Estados Unidos con sus aliados europeos. Esta cooperación tuvo su correlato en el terreno económico, y consecuentemente influyó grandemente en los ámbitos comercial y financiero de las relaciones hispano-norteamericanas. De ello nos ocuparemos en las páginas que siguen.

6.3. Apretar hasta casi ahogar (2). Los Estados Unidos, España y el problema del aprovisionamiento

Una de las facetas más interesantes del proceso de reconversión de los Estados Unidos desde país neutral a potencia beligerante fue la que se desarrolló en el terreno económico-comercial. Aquí, la transición no implicaba simplemente una renuncia o un relajamiento de la defensa de las normas del Derecho Internacional, como había ocurrido respecto a la reacción ante las actividades de los alemanes en España, sino que afectaba clara y abiertamente a los programas de política exterior puestos en práctica desde el estallido de la Primera Guerra Mundial. Como pusimos de manifiesto en el capítulo anterior, las autoridades norteamericanas, con la connivencia de algunos de los hombres de negocios, organizaciones empresariales e instituciones bancarias del país, habían decidido aprovechar el escenario de conflicto para introducirse en mercados y escenarios de inversión tradicionalmente monopolizados por Alemania, Gran Bretaña y Francia, con la intención no simplemente de beneficiarse de una coyuntura temporal, sino de adquirir en ellos una firme posición que les permitiera quedar en condiciones de competitividad una vez normalizada la situación en Europa. Las actividades desplegadas por la diplomacia estadounidense en España habían seguido

⁸⁰³ El agregado naval norteamericano ya se había manifestado en tal sentido en julio de 1918. Vid. Informe del Agregado Naval, 18/VII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 762.72111Sp1/69.

⁸⁰⁴ “...I have discussed this question full with several of the leading editors of Madrid, and they are all unanimous that the attitude of the Government, reduced to its lowest terms is FEAR, ABYECT FEAR of the consequences...”. Informe de la oficina del Agregado Naval, 14/IX/1918. LOC, Willard Papers, I, 114, 7.

este esquema, sirviendo de apoyo a la labor de intereses privados que, por otra parte, habían gozado de una gran libertad de acción, acorde con los principios de separación entre *business* y *government*, tradicionales y arraigados en la sociedad política norteamericana. La participación norteamericana en la contienda trajo a colación la conveniencia de establecer un control sobre los flujos mercantiles y de inversión, que suponían un claro recorte de la autonomía de actuación a que acabamos de referirnos. De igual manera, en todo este esquema previo, el apoyo a los principios del libre comercio había sido algo más que el apego a unos postulados ideológicos que se consideraban inalienables, ya que había servido de manera fundamental a los intereses de la expansión económica. Por ello, las mismas razones que jugaban a favor de un mecanismo de vigilancia de las actividades de los agentes económicos, llevaban a invocar un cambio de postulados ideológicos, ya que la adhesión a la libertad comercial contravenía los mecanismos ya puestos en marcha por los aliados europeos para acelerar el desgaste de las Potencias Centrales. En este sentido, desde un plano económico la Gran Guerra fue para los Estados Unidos una lucha por el mantenimiento del equilibrio entre sus programas de desarrollo comercial y financiero, y las obligaciones impuestas por la necesidad de dotar del mayor grado de efectividad al esfuerzo bélico⁸⁰⁵. Para llevarlo a cabo, la administración Wilson trató de atraerse el apoyo de los sectores productivos e inversionistas de su país, integrándolos de forma más o menos directa en las estructura oficiales, apoyándolos en aquellas empresas que fueran compatibles con la rápida consecución de la victoria, y tratando de inculcarles la necesidad del “servicio al Estado” cuando alguno de sus proyectos se veía coartado al entrar en contradicción con aquélla. Todo parece indicar que el gobierno norteamericano no sólo cosechó varios éxitos con esta forma de actuar, sino que incluso sentó un precedente bastante fructífero para el afianzamiento de la unidad de actuación entre el Estado y los intereses económicos en el período post-bélico⁸⁰⁶.

Todo lo dicho hasta aquí tuvo su traducción adaptada a la política de los Estados Unidos hacia los neutrales europeos, y por ende hacia España. Después del mes de abril de 1917, los anteriores esfuerzos por fomentar el intercambio de mercancías dieron paso, poco a poco, a crecientes restricciones de las exportaciones norteamericanas hacia la Península. Éstas afectaron negativamente a algunos productores de los

⁸⁰⁵ David Kennedy ya puso de manifiesto, en su día, las dificultades que entrañaba los esfuerzos por mantener esta dualidad de objetivos. KENNEDY, D.: *Over Here...op.cit.*, p. 311.

⁸⁰⁶ Un ejemplo de la unión entre los sectores económicos y la política bélica lo tenemos en el caso de Willard Straight, directivo de la American International Corporation, que ha estudiado ROBERTS, Priscilla: “Willard Straight, the First World War, and ‘Internationalism of all sorts’: The inconsistencies of an American liberal interventionist”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. XLIV, n.º 4 (1998), pp. 493-511. La creación de un modelo de actuación para la posguerra mundial ha sido resaltada por WILSON, Joan Hoff: *American Business and Foreign Policy, 1920-1933*, Boston, Beacon Press, 1973, pp. 2-3.

Estados Unidos, que se vieron obligados a mantener en almacén una parte de sus mercancías, a falta de autorización para venderlas a los españoles. Asimismo, durante un tiempo quedaron paralizadas o ralentizadas misiones y estudios como los que habían realizado el *National City Bank* o la *American International Corporation*. Ahora bien, todo ello no llevó a descuidar las miras anteriores, y cuando la guerra se acercaba a su fin, volvió a resurgir con fuerza la antigua política de apoyo a la introducción permanente de los hombres de negocios norteamericanos en territorio español. Pero esto último lo dejaremos para el siguiente capítulo, en tanto que para este punto reservamos el análisis de la política económica hispano-norteamericana en ese paréntesis de la intromisión estadounidense en la contienda, tratando de ver la manera en que la cada vez más firme posición de los Estados Unidos influyó en la actuación y situación de una España que veía cómo se le podía cerrar la *quasi* única fuente de abastecimiento que le quedaba desde la inmersión de las grandes potencias en la Gran Guerra.

6.3.1. Los inicios de una nueva política comercial

Desde el mismo momento de la ruptura de hostilidades germano-norteamericana del 6 de abril de 1917, varios funcionarios del gobierno de los Estados Unidos pusieron sobre la mesa la necesidad de efectuar algún cambio en la política comercial que el país venía siguiendo hasta el momento. El día 9, un informe elaborado por el Ayudante del Fiscal General, el Consejero Legal del Departamento de Estado y el Jefe de la Oficina de Comercio Exterior e Interior del Departamento de Comercio, justificaba la introducción de un proyecto de ley en el Congreso, que abogaría por el control sobre las exportaciones de los Estados Unidos, necesario, a juicio de los signatarios, por dos motivos: “(1) de esta manera se evita que las mercancías lleguen al enemigo; (2) consideraciones de tipo económico hacen que tal acción resulte imperativa. Si vamos a tener abastecidos a los aliados de comida y otros productos (...), será necesaria una cuidada supervisión para acortar nuestras exportaciones de ciertos productos relevantes, hacia aquellos países que no los usan para el esfuerzo bélico⁸⁰⁷”. Pero fueron los países de la Entente los que más temprana e insistentemente instaron a los Estados Unidos a que se adhiriesen a las prácticas comerciales franco-británicas. El 10 de abril, el Embajador americano en Londres, Walter Page, recibía del Foreign Office un largo documento en que se destacaba que a partir de su entrada en la guerra, la actuación de los Estados Unidos “debería basarse en el ejercicio de la sobera-

⁸⁰⁷ “...two main heads: (1) by this means goods are prevented from reaching the enemy; (2) economic considerations make such action imperative. If we are to keep the Allies supplied with food and materials (...) careful supervision will be necessary in order to curtail our exports of certain important materials to countries not actually employing them in the prosecution of the war”. Informe del War Trade Committee, 9/IV/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 709-802.

nía nacional, más que en la aplicación, poco segura, de los principios del Derecho Internacional⁸⁰⁸. Poco después desembarcaba en los Estados Unidos una misión británica, encabezada por el Secretario de Exteriores británico y antiguo Primer Ministro, Arthur James Balfour, cuyo objetivo era arbitrar mecanismos para la coordinación del esfuerzo bélico franco-británico con el de los Estados Unidos⁸⁰⁹. De sus gestiones en Washington, así como de los diversos memoranda remitidos por el gobierno francés a la administración norteamericana⁸¹⁰, salió un programa de política comercial que era el que los aliados pretendían que adoptasen sus nuevos socios americanos.

El sistema propuesto partía del establecimiento de un embargo, que podía ser total o parcial, sobre las exportaciones de los Estados Unidos, de manera que ningún producto incluido dentro de aquél podría salir del territorio nacional sin estar provisto de la correspondiente licencia. Sobre esta base, la venta de mercancías a los neutrales europeos quedaría sometida a dos consideraciones, similares a aquellas expuestas en el texto norteamericano citado al principio de este apartado: la necesidad de evitar que ningún producto que saliera de los Estados Unidos acabase en manos de las Potencias Centrales y la posibilidad de forzar a los países ajenos al conflicto a efectuar algún tipo de servicio para los aliados. Para el cumplimiento del primer objetivo se sugería la adopción de un sistema de cupos, cuya finalidad fuera “limitar el volumen de las importaciones [de aquellos productos sometidos al embargo], a aquél recibido por cada uno de los neutrales en tiempos de paz, deduciendo previamente aquella parte que solían reexportar a los países enemigos⁸¹¹”. Por otra parte, se consideraba necesario establecer mecanismos para evitar que ninguna mercancía sometida a cupo fuese consignada a beneficio de un importador del que se tuviese constancia que desarrollaba contactos comerciales con las Potencias Centrales⁸¹². Asimismo, los aliados pretendían utilizar el embargo como un medio de presión sobre los países neutrales. Francia e Inglaterra eran conscientes de las oportunidades que la colaboración de los Estados Unidos ofrecía al respecto: “Hemos enumerado previamente los obstáculos con que se han topado los aliados en su intento de aislar a Alemania. Estos obs-

⁸⁰⁸ “...should be based upon the exercise of national sovereignty rather than on the less certain application of international law...”. Desp. 6095, de Page a Lansing, 10/IV/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 808-814.

⁸⁰⁹ BAILEY, Th.A.: *The Policy...op.cit.*, p. 50. Este autor, a través de su libro, nos ha proporcionado las claves de partida para el tratamiento de la definición de la nueva política norteamericana hacia los neutrales.

⁸¹⁰ Vid. como ejemplo, desp. 5449, de Sharp a Lansing, 11/VI/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 821-828

⁸¹¹ “...to limit de amount of imports to that received by each neutral in time of peace, while deducting that portion they had been in the habit of re-exporting to enemy countries...”. *Ibidem*, p. 822.

⁸¹² Vid. desp. 6095, ya cit.

táculos pueden ahora ser eliminados por los Estados Unidos, que son, de hecho, productores de materiales sin los cuales [... los neutrales] no pueden mantener su agricultura ni su acumulación de reservas⁸¹³". Con este arma se podría condicionar la concesión de los cupos no sólo sobre la base de su no reexportación a Alemania, sino también a través de otras vías. La más importante pasaba por exigir a los neutrales, a cambio de la concesión de licencias de exportación, la puesta de una parte de su tonelaje mercante al servicio de los aliados, siempre escasos de medios de transporte marítimo⁸¹⁴.

La actitud del Departamento de Estado ante estos consejos fue de cautela. Aunque Lansing parecía favorable a la adopción de algunos de ellos, su Consejero Legal le advirtió de que los "Estados Unidos ven algunas de las medidas en cuestión como ilegales⁸¹⁵". Así por ejemplo, la emisión de permisos de exportación a nombre exclusivamente de personas o entidades no sospechosas de tener vínculos con las Potencias Centrales exigía el arbitrio de una relación de consignatarios a los que les sería negada la capacidad de recibir mercancías desde los Estados Unidos, o lo que es lo mismo, la instauración de una de esas "listas negras" —explícita o *de facto*— contra las que el gobierno de Wilson no había dejado de protestar al imponerlas Gran Bretaña en 1916⁸¹⁶. Asimismo, el arbitrio de restricciones sobre los neutrales significaría una participación más o menos directa de los Estados Unidos en el bloqueo contra Alemania, que siempre habían considerado contrario a los usos legales de la guerra. Igualmente, desde un punto de vista menos legalista podría decirse que coaccionar a los neutrales usando como instrumento sus propias necesidades de abasto no parecía ir en concordancia con el espíritu que teóricamente guiaba el comportamiento en la guerra de los Estados Unidos.

⁸¹³ "We have enumerated above the obstacles encountered by the Allied in their attempt to isolate Germany. These obstacles can now be removed by the United States who are, as a matter of fact, producers of materials without which [... the neutrals] can maintain neither their agriculture nor their raising of stock". Despacho 5421, de Sharp a Lansing, 4/V/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 816-828. En la cita (p- 824) no se menciona a España, sino a Holanda, Dinamarca y Suecia. Sin embargo, se albergaban los mismos pensamientos respecto a aquélla, como puede verse por el memorando remitido por la Embajada británica en Washington al Departamento de Estado, el 7/V/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 828-838.

⁸¹⁴ Vid. memorando del Consejero Comercial de la Embajada británica al Consejero del Departamento de Estado, 11/V/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 838-846.

⁸¹⁵ "The United States regards certain of the measures in question as illegal". Memorando de Lester H. Woolsey, 17/V/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 865-870.

⁸¹⁶ Vid. tel. 3578, de Polk a Page, 26/VII/1916. FRUS, 916, Suppl., pp. 421-422. Sobre esta contradicción vid. FERRELL, R.H.: *Woodrow...op.cit.*, pp. 45-46.

Objeciones como éstas fueron expresadas, con mayor o menor intensidad, por la prensa norteamericana a lo largo de la primavera de 1917. Así, a mediados de mayo, un articulista del *New York Times* escribía:

Los Estados Unidos están en guerra porque Alemania estaba determinada a que no permaneciésemos neutrales para preservar nuestros privilegios comerciales y la libertad de los mares. Por tanto, no podemos luchar por esos valiosos principios y al mismo tiempo negar el derecho de [... los neutrales] a comerciar con (...) Alemania⁸¹⁷.

De igual manera que a nivel general se combinaban las conminaciones aliadas y las diversas corrientes de oposición a cambios drásticos de la política comercial norteamericana, en el estrato concreto de las relaciones hispano-norteamericanas coincidieron las insistencias británicas para que los Estados Unidos endureciesen su política comercial hacia España con los argumentos de ésta para evitar que se arbitrara ninguna medida legal que pusiese en peligro su abastecimiento. Las peticiones inglesas hacían referencia a las consecuencias de su propia línea de actuación en relación al comercio con los neutrales, similar a la que se pretendía que hiciese suya el Presidente Wilson. A comienzos de 1917, el gobierno del Reino Unido había negociado en Londres un convenio con José Gómez-Acebo, Marqués de Cortina, financiero español vinculado al Banco Español de Crédito y que actuó en la capital británica como agente del ejecutivo español del Conde de Romanones⁸¹⁸. Según los términos del acuerdo, Gran Bretaña concedería a España los permisos necesarios para la importación de 150.000 toneladas de carbón, a cambio de que ésta no pusiera ninguna traba a la salida de hierro hacia Inglaterra, y permitiera a los británicos el uso de 400.000 toneladas de barcos españoles⁸¹⁹. En abril de ese año, la caída de Romanones dificultó la ejecución de lo pactado, ya que el nuevo gobierno, presidido por Alhucemas, y seguramente irritado por la política de concesiones mutuas de los aliados, decidió retrasar su ratificación⁸²⁰. En esta coyuntura, Balfour, temeroso de que los españoles pretendieran desentenderse de lo que habían firmado y trataran de abastecerse con carbón norteamericano, informó al Secretario de Estado de que resultaba “esencial [para el inte-

⁸¹⁷ “The United States is at war because Germany was determined that we shall not remain neutral and thus preserve our privilege of trade and commerce and freedom of the sea. We cannot fight, however, for those precious principles and at the same time deny the right of [...the neutrals] to trade with (...) Germany”. HART, Alfred Bushnell: “To Win The War America Must Face The Music”, *The New York Times*, 20/V/1917, citado por BAILEY, Th.A.: *The policy...op.cit.*, p. 41.

⁸¹⁸ Sobre las vinculaciones de Cortina con BANESTO, vid. GARCÍA RUIZ, José Luis: “La etapa francesa de un gran banco español: BANESTO, 1902-1927”, ponencia para el *VIII Congreso de la Asociación de Historia Económica*, celebrado en Santiago de Compostela en septiembre de 2005.

⁸¹⁹ Carta de Balfour a Lansing, 5/V/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 1199-1202.

⁸²⁰ Desp. 950, de Ch.S. Wilson a Lansing, 23/XI/1917. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917.

rés de los aliados] que el Acuerdo Cortina sea puesto en vigor sin retraso”, y pedía que “el Gobierno de los Estados Unidos indicase al Gobierno español (...) que está en completo acuerdo con los puntos del vista del Gobierno británico [... y que] en vista de esto y de la extrema necesidad de los aliados de ahorrar en tonelaje, los Estados Unidos no veían la posibilidad de permitir la exportación de carbón a España, toda vez que se había obtenido del Reino Unido una amplia provisión del mismo⁸²¹”.

No andaba desencaminado el Secretario del *Foreign Office* al interpretar las bazas españolas. Tanto desde la Embajada de España en Washington como desde el Palacio de Santa Cruz se prestaba una gran atención a la evolución de la política económica norteamericana y a sus implicaciones para España. A comienzos de mayo, Riaño ya avisaba al Ministerio de Estado que “asuntos aprovisionamiento aliado está todavía en estudio”, y de que era probable que se acabase por establecer un embargo “sobre toda la exportación de los Estados Unidos”, de manera que los requerimientos de los países neutrales no serían atendidos hasta que hubieran sido cubiertas las necesidades de Norteamérica y sus aliados⁸²². El Embajador era poco optimista en cuanto al futuro del suministro de hulla, al asegurar que “es probable que EEUU se encarguen de surtir de carbón a toda la América del Sur, Francia e Italia, así es que poco quedaría disponible para los neutrales⁸²³”. Alarmado por estas noticias el Ministro de Estado del momento, Juan Alvarado, encareció a Riaño que tratase de obtener del gobierno de los Estados Unidos “alguna manifestación (...) que garantice la continuación de sus [envíos] para nuestro país, especialmente en materia de trigo, carbón y sobre todo algodón. Para lograrlo, sugería que se utilizase ante el Departamento de Estado el argumento de la lejanía geográfica de España respecto de Alemania: dado que el fin declarado del control de las exportaciones era evitar que éstas acabasen en manos alemanas, cualquier medida que se arbitrarse debía ir específicamente dirigida a los neutrales del Norte de Europa, que compartían frontera con los germanos, y dejar fuera a la Península Ibérica, cuya posición, sumada al bloqueo naval aliado, hacía prácticamente imposible el tráfico comercial con las Potencias Centrales⁸²⁴”.

En el Departamento de Estado, la misma situación de indefinición bajo la que se encontraba el asunto del comercio con los neutrales aquejaba las relaciones con

⁸²¹ “...the United States Government would intimate to the Spanish Government (...) that they are entirely in accord with the views of the British Government [... and that] in view of this and of the extreme importance to the Allies of economizing tonnage, the United States do not see their way to allowing the export of coal to Spain, now that ample provision has been made for the necessary supplies to be obtained from the United Kingdom...”. Ibidem.

⁸²² Tel. 272, de Riaño al Ministro de Estado, Juan Alvarado, 8/V/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8169.

⁸²³ Tel. 308, de Riaño a Alvarado, 19/V/1917. AGA, Ibidem.

⁸²⁴ Tel. 193, de Alvarado a Riaño, 27/VI/1917. AGA, Ibidem.

España. Por una parte se deseaba satisfacer las peticiones de los británicos, quienes añadieron a sus motivaciones para optar por una actitud menos complaciente hacia Madrid la consabida constatación de que “España lleva siendo por mucho tiempo una notoria base de submarinos alemanes⁸²⁵”. Por otra parte, se temían los posibles inconvenientes que podrían derivarse de un compromiso demasiado estrecho con los británicos⁸²⁶, y no se quería alarmar a los españoles con perspectivas de futuro poco halagüeñas. Consecuentemente, Frank L. Polk terminó por decirle a Riaño que “la legislación proyectada (...) se inspirará en el principio de que los países neutrales no se valgan de los Estados Unidos para surtirse de productos que obtienen de los aliados a cambio de exportaciones necesarias a éstos; así es que en cuanto se refiere a carbón, será necesario quede en vigor [el] acuerdo realizado por [el] marqués de Cortina –del que el Embajador español dijo no tener ‘más noticias que las que he visto en la prensa⁸²⁷’- y que España continúe proveyéndose en Inglaterra de dicho artículo, a cambio del hierro que enviamos y que allí se necesita”. A la par, el Consejero del Departamento de Estado afirmó que respecto a los otros productos requeridos por España, nada impedía que su intercambio continuara sin problemas⁸²⁸.

Las palabras de Polk dejaron bastante intranquilo a Riaño, que temía que a las anunciadas restricciones sobre el carbón siguieran otras, y que auguró a su superior que “me temo mucho que el día de mañana puedan surgir serias dificultades si España cuenta con este mercado⁸²⁹”. Precisamente al día siguiente de ser escrita esta frase, el gobierno norteamericano daba finalmente el primer paso en el camino hacia la regulación de su comercio de exportación, por el que procedió lenta y cautelosamente, tratando de tranquilizar y acallar los temores y las críticas. El 15 de junio de 1917 se aprobaba la conocida como “Ley de Espionaje”, cuyo título VII, sección I, rezaba:

Siempre y cuando durante la presente guerra el Presidente estime que la seguridad pública así lo exige y dé Proclamas al efecto, será ilegal la exportación o el embarque, o la salida de los Estados Unidos con destino a alguna nación citada en dichas proclamas, de algún artículo o artículos mencionados en estas proclamas, excepto en aquel

⁸²⁵ “Spain has for long been a notorious base for German submarines...”. Memorando de la Embajada británica, 7/V/1917, ya cit.

⁸²⁶ Vid. tel. 4092, de Lansing a Page, 31/V/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 1203-1204.

⁸²⁷ Desp. 235, de Riaño a Estado, 14/VI/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8169.

⁸²⁸ Tel. 317, de Riaño a Estado, 23/V/1917. AGA, Ibidem. Una comunicación similar se envió al Ministerio de Estado. Tel. 481, de Lansing a Willard, 22/V/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 1202-1205.

⁸²⁹ Desp. 235, ya cit.

tiempo o tiempos y bajo aquellas regulaciones u órdenes y sujeto a aquellas limitaciones y excepciones que prescriba el Presidente...⁸³⁰

Este simple párrafo, del que partirían todas las regulaciones sobre la exportación que se efectuaron en los meses siguientes, depositaba en el Presidente, y por tanto, en el Gobierno de los Estados Unidos todo el poder para establecer un embargo discriminatorio, y dejaba abiertas las puertas a su uso como un medio de presión. En un principio, la administración hizo algún esfuerzo por disipar los temores en este sentido. Tras la creación, el 22 de junio, del *Exports Council*, compuesto por los Secretarios de Estado, Agricultura, Comercio y el Administrador de Alimentos, e investido con la función de “formular, para la consideración y aprobación del Presidente, políticas y hacer recomendaciones necesarias para llevar adelante los propósitos de” la Ley de Espionaje⁸³¹, el propio Wilson emitió un mensaje asegurando:

Desde luego, no habrá prohibición de las exportaciones. (...) Nuestra función principal en cuanto al problema de los víveres y otros productos de primera necesidad pasa por que los pueblos asociados con nosotros en la guerra obtengan una proporción tan generosa como sea posible de nuestra sobreproducción; pero será también nuestro deseo y nuestra intención abastecer a las naciones neutrales cuyos pueblos dependen de nosotros para dichas mercancías, en una proporción tan próxima a sus necesidades como lo permita la cantidad a ser repartida⁸³².

Estos llamamientos a la calma no hicieron mella en Riaño, que siguió creyendo en la necesidad de hacer algo para tratar de evitar la promulgación de ulteriores medidas perjudiciales para España, y decidió hacer pública la posición de ésta. A comienzos de julio contactó con el editor del *Washington Post* y consiguió que este importante rotativo publicara un editorial que reflejaba certeramente las posiciones españolas⁸³³. El texto, que respondía al epígrafe de “La Especial Posición de España”, comenzaba preguntándose:

¿Qué política debería seguirse respecto de un neutral que suministra a nuestros aliados y no abastece a Alemania? ¿No debería recibir dicho neutral una consideración especial?

⁸³⁰ “Espionage Act”, 15/VI/1917. Traducción realizada por el Ministerio de Estado. AMAE, H 2443.

⁸³¹ “Executive Order” 2645, 22/VI/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 883-884.

⁸³² “There will, of course, be no prohibition of exports. (...) Our primary duty in the matter of foodstuffs and like necessaries is to see to it that the peoples associates with us in the war get as generous a proportion as possible from our surplus; but it will also be our wish and purpose to supply the neutral nations whose peoples depend upon us for such supplies as nearly in proportion to their need as the amount to be divided permits”. Tel. Circular de Lansing a varias representaciones estadounidenses en Latinoamérica, 27/VI/1917. FRUS, Ibidem, pp. 885-886. Vid. también BAILEY, Th.A.: *The Policy...op.cit.*, pp. 69-70.

⁸³³ Despacho 287, de Riaño al Ministro de Estado, 14/VII/1917. AMAE, H 1485.

España suministra una gran cantidad de provisiones a Francia e Inglaterra. Las siderúrgicas de Bilbao son un componente importante del sistema de municiones de Francia. Se envían todo tipo de víveres a través de la frontera desde España hasta Francia, y las líneas de vapores desde Barcelona y otros puertos españoles, hacia Marsella, Cette y otros puertos franceses están dedicadas al transporte de pertrechos de guerra. Los barcos españoles son muy útiles para los aliados en el Mediterráneo. El hierro español se envía en grandes cantidades a Inglaterra, y en el viaje de vuelta los barcos transportan el carbón necesario para mantener el funcionamiento de la industria española. Es verdad que Inglaterra prácticamente coacciona a España para que le suministre hierro, negándose a proporcionar carbón a no ser que el hierro esté en camino; pero de cualquier manera, las materias primas, la agricultura y las manufacturas españolas son tremendamente útiles tanto para Francia como para Inglaterra.

El pueblo de España se ve duramente presionado a causa de la guerra. Los precios han ido mucho más lejos de lo que se pueden permitir los bolsillos pobres y la escasez de comida es acusada en algunos lugares. Estas condiciones están causadas casi en su totalidad por el suministro español de mercancías a los aliados. (...)

España tiene sobradas razones para declarar la guerra Alemania (...). Las naciones aliadas estarán jugando el papel de Alemania si magnifican el sentimiento germanófilo acusando a España de favorecer a Alemania. Los datos reales sobrepasan cualquier opinión española no oficial. Estos hechos muestran que el interés de España va parejo al de los aliados. Sería muy poco sabio, por tanto, si los Estados Unidos o alguno de sus aliados avergonzasen innecesariamente al gobierno español o incrementaran las privaciones del pueblo español⁸³⁴.

Había pocas posibilidades de que España lograra en la palestra de la opinión lo que no podía conseguir de forma directa por la vía diplomática. Como Riaño temía,

⁸³⁴ "What policy should be pursued in dealing with a neutral that is supplying our allies and not supplying Germany? Should not such a neutral receive special consideration? - Spain furnishes large quantities of supplies to France and England. The steel factories at Bilbao are important adjuncts to France's munitions system. All sorts of food supplies are sent across the border from Spain to France, and the steamer lines from Barcelona and other Spanish ports to Marseille, Cette and other French ports are kept busy transporting necessaries of war. Spanish vessels are most useful to the allies in the Mediterranean. Spanish iron is sent in large quantities to England, and the vessels on the return trip carry coal to keep Spanish industry moving. It is true that England practically coerces Spain into furnishing iron by refusing to furnish coal unless iron is forthcoming; but nevertheless, Spain's raw materials and agriculture and manufactures are extremely helpful to both France and England. - The people of Spain are hard pressed because of the war. Prices have gone far beyond the compass of poor purses and the food scarcity is acute in some places. These conditions are caused almost wholly by Spain's delivery of supplies to the allies (...). - Spain has abundant reason to declare war on Germany (...). The allied nations will be playing Germany's game if they magnify the pro-German sentiment in Spain and accuse Spain itself of favoring Germany. The physical facts outweigh any Spanish unofficial opinion. These facts show that Spain's interests lie with the allies. It would be most unwise therefore, if the United States or any of the allies should needlessly embarrass the Spanish government of increase the hardships of the Spanish people". "The Special Position of Spain", *The Washington Post*, 11/VII/1917.

había arrancado ya el proceso conducente a un embargo prácticamente total. En un primer momento, los Estados Unidos avistaron la posibilidad de que el seguimiento de la política carbonífera británica respecto de España pudiera acarrearles algún problema a la hora de suplir las propias necesidades norteamericanas. Sin embargo, solventados esos obstáculos, los importadores españoles vieron cómo, según se iban perfeccionando las medidas legales reguladoras del embargo estadounidense, disminuía de manera preocupante la lista de productos que podían traer del otro lado del Atlántico. Todo ello precisamente en el verano más duro de la guerra para la vida política española.

Respecto a los problemas iniciales, tuvieron que ver con una de las constantes que pueden rastrearse en los diversos aspectos de la adaptación de los norteamericanos a su nueva condición de beligerantes. Los Estados Unidos se mostraron en todo momento extremadamente reticentes a participar más de lo estrictamente necesario en los sacrificios económicos inherentes al esfuerzo bélico. Tratando de alterar lo menos posible su tráfico mercantil y su producción industrial, las autoridades estadounidenses procuraron que los países de la Entente, y si no los Estados neutrales, cubrieran con sus barcos una gran parte del comercio bélico de los aliados⁸³⁵. Todo lo cual tuvo sus repercusiones en el período de formulación de la política económica hacia España. Ya antes de la promulgación de la Ley de Espionaje, los productores norteamericanos de ácido sulfúrico se toparon con serias dificultades para proveerse de las piritas españolas necesarias para llevar a cabo su labor. Tras presentar el caso a las autoridades gubernamentales, resultó que la carencia no era causada por dificultades puestas por España para la exportación de ese mineral, sino que se debían a la escasez de barcos listos para su transporte. Apercebido del problema, el Secretario de Estado preguntó a Gran Bretaña si estaba en condiciones de proporcionar las naves para el porte. Al no recibir respuesta, Lansing reiteró la cuestión advirtiendo que si no se suplían inmediatamente sus necesidades, los Estados Unidos “utilizarán barcos en cualquier otro lugar”, aludiendo a que tratarían de emplear tonelaje español para traer las piritas, ofreciendo a España, a cambio del servicio, una serie de cargamentos de carbón⁸³⁶. De llevarse a efecto, esta medida pondría en peligro las aspiraciones ingle-

⁸³⁵ David Kennedy llega a hablar de la existencia de una especie de guerra comercial encubierta entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, al no desear los primeros que su participación en la guerra echase a perder las ventajas que habían adquirido respecto a esta última, desde 1914, en algunos mercados, fundamentalmente del ámbito latinoamericano. Bajo estas premisas, los Estados Unidos habrían procurado alterar lo menos posible el tráfico marítimo con esas áreas, alejando de las mismas a los ingleses, y tratando de que el mayor número posible de barcos británicos fuese destinado al servicio de las necesidades bélicas aliadas. KENNEDY, D.: *Over Here...op.cit.*, pp. 324 y ss.

⁸³⁶ “...will use steamers elsewhere...”. Tel. 4092, de Lansing a Page, 31/V/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 1203-1204.

sas de forzar a España a avenirse a los términos del acuerdo comercial firmado en Londres. Por ello, el Secretario de la Embajada británica en Washington se creyó en la obligación de recordar veladamente a los americanos dónde debían descansar sus intereses, y que en ocasiones, la persecución de éstos podía conllevar aparejados ciertos sacrificios que no quedaba más remedio que aceptar:

La solución efectiva radica en confiar en nuestra presión conjunta sobre el carbón, impuesta silenciosamente y sin amenazas, como una medida de conservación de los recursos, para atraer rápidamente el tonelaje español hacia el mercado aliado, como propone el Acuerdo Cortina; y que ustedes [los Estados Unidos] deberían contar, en el período que medie hasta que dicha presión se haga efectiva, consigo mismos y sus aliados para proveerse del tonelaje necesario para salir del apuro de sus necesidades inmediatas⁸³⁷.

Las veladas recriminaciones contenidas en la misiva del diplomático británico no acabaron totalmente con los intentos norteamericanos de obtener piritas a cambio de licencias de exportación para España⁸³⁸, pero influyeron indudablemente en el comportamiento posterior de los Estados Unidos, que terminaron avanzando en el sentido sugerido por Gran Bretaña, como resultando de dos procesos consecutivos que tuvieron que ver con una percepción más clara, por parte de la administración norteamericana, de cuál había de ser su actuación a nivel internacional mientras se prolongase la guerra. El primero de ellos estuvo relacionado con ese cambio de actitud que se operó en la opinión norteamericana, que ya tratamos al hilo de la cuestión de los submarinos, y que favoreció la aprobación de diversas medidas conducentes hacia un embargo prácticamente total a la salida de mercancías del territorio norteamericano. El segundo de los procesos fue fruto de lo que podríamos llamar la “experiencia sobre el terreno”. La llegada de los primeros efectivos estadounidenses al frente francés indujo a los encargados de dirigir el despliegue de las tropas a procurar una colaboración más estrecha, en materia de transportes, finanzas e intercambios comercia-

⁸³⁷ “The real remedy appears to be that we should rely on our joint coal pressure, imposed silently and without threats as a measure of conservation of resources, to bring Spanish tonnage speedily into the Allied market, as proposed in the Cortina agreement; and that you should rely, during the intervening period before this pressure becomes effective, on yourselves and your allies to provide the necessary tonnage to tide over your immediate needs...”. Carta del Secretario de la Embajada de Gran Bretaña en Washington al Consejero del Departamento de Estado, 21/VII/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1204.

⁸³⁸ Todavía en el mes de agosto el presidente del *Exports Administrative Board* propuso al Consejero Asistente del Departamento de Estado solicitar a España 25.000 toneladas de piritas a cambio de la concesión de una licencia de exportación para un montante similar de carbón. Carta de McCormick a Auchinloss, 10/VIII/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 1205-1206. No sabemos si la transacción llegó a realizarse, pero sí que se efectuó la propuesta a las autoridades españolas. Tel. 480, de Riaño a Lema, 15/VIII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

les, con Francia y Gran Bretaña, que tendría claras repercusiones en la política hacia España.

Las medidas de embargo y sus consecuencias para España

Contemporáneamente a la discusión en el Congreso de la *Ley de Espionaje*, la prensa estadounidense comenzó a difundir algunos datos estadísticos, convenientemente manejados, dirigidos a despertar la conciencia popular y hacerla proclive al alzamiento de un embargo sobre los neutrales. En esta línea, el 10 de junio de 1917, bajo el elocuente título de “No Debemos Ayudar a Nuestros Adversarios”, *The New York Times* publicó algunas cifras que trataban de mostrar lo desproporcionado de la cantidad de productos alimenticios que los Estados Unidos enviaban a los países europeos ajenos al conflicto, y abogó por una reducción de esos contingentes, así como por el establecimiento de un sistema de control que evitase que los neutrales pudieran hacerse con un sobrante de vituallas susceptible de ser revendido a Alemania⁸³⁹. Unos días después, el mismo rotativo, utilizando de nuevo un encabezamiento alarmante – “Nuestra Comida Sirve Para Alimentar a las Tropas del Kaiser”-, recogía la información de que desde los países no beligerantes del norte de Europa se estaba colaborando con el mantenimiento de siete millones de soldados alemanes, y planteaba la acusación de que “algunos mercantes neutrales han hecho millones a costa de violar las leyes de sus propios países⁸⁴⁰”. España, a pesar de las determinaciones físicas que hacían imposible su comercio a gran escala con las Potencias Centrales, no escapó a las acusaciones de colaboracionismo. Un ejemplo lo tenemos en un artículo publicado por *The New York Tribune* el mes de septiembre, haciéndose eco de un supuesto informe oficial que afirmaba que los barcos españoles que hacían el trayecto entre los Estados Unidos y la Península Ibérica se encargaban de transmitir a los submarinos alemanes información confidencial que recogían en Norteamérica⁸⁴¹.

A la vez que se publicaban estas informaciones, se hizo un esfuerzo por despejar las dudas de los más reacios, tratando de justificar la legalidad de las medidas restrictivas del comercio, y de hacerlas compatibles con las tradiciones políticas norteamericanas. Así, T.S. Woolsey, desde las páginas ya mencionadas de *The American Journal of International Law*, esgrimía argumentos muy parecidos a los utilizados por

⁸³⁹ BAILEY, Th.A.: *The Policy...op.cit.*, p. 37. Este autor, dispuesto en todo momento a justificar la actuación norteamericana respecto de los neutrales, afirma que los números habían sido inflados para producir el efecto deseado. La referencia completa del artículo es “We Must Not Help Our Foes”, *The New York Times*, 18/VI/1917.

⁸⁴⁰ “...some neutral merchants have made millions by violating their country's laws...”. “Our Food Helps Neutrals to Feed Kaiser's Troops”, *The New York Times*, 2/VII/1917.

⁸⁴¹ “Secrets Sent Through Spain”, *The New York Tribune*, 20/IX/1917.

Balfour cuando hablaba de la supremacía de las necesidades nacionales sobre el Derecho Internacional, para establecer que:

Ciertamente un Estado puede embargar sus provisiones de comida cuando sus propias necesidades lo requieran (...). Racionar a los neutrales hasta el punto de garantizar que la importación más la producción local no dejarán nada para el uso del enemigo no parece al que esto escribe, considerado bajo la luz de la política militar, una limitación poco amistosa de los usos comerciales⁸⁴².

Un tiempo después, un anónimo analista utilizaría *The American Political Science Review* como un foro para afirmar que las regulaciones extraordinarias que se habían tomado en los Estados Unidos para afrontar la participación en la guerra habían aumentado necesariamente los poderes del ejecutivo, pero que al contrario de lo ocurrido en los países europeos, el legislativo norteamericano había conservado su capacidad de control e iniciativa⁸⁴³.

Este ambiente cada vez más favorable propició que se promulgaran varias disposiciones ejecutivas centradas en la regulación del tráfico comercial estadounidense, todas las cuales afectaron de alguna manera a los requerimientos de una España que veía agravarse sus problemas de abastecimiento en un momento en que éstos constituían uno de los factores clave de la grave crisis política sostenida en territorio español a lo largo de los turbulentos meses del verano de 1917. El 9 de julio el Presidente Wilson firmaba una proclamación estableciendo un embargo sobre diversos productos alimenticios –incluido el trigo, del que España, como vimos, deseaba proveerse–, minerales combustibles –entre ellos el carbón y el petróleo–, armas y municiones, que afectaba directamente a diversos países neutrales, entre los que se mencionaba específicamente a España⁸⁴⁴. Esta primigenia limitación fue seguida, casi un mes y medio más tarde, por la creación del *Exports Administrative Board*, el primero de los organismos compuestos por representantes de los Secretarios de Estado, Agricultura y Comercio, del Administrador de Alimentos y del Consejo de Navegación, encargados de la ejecución y administración de las restricciones comerciales⁸⁴⁵. Se trataba del germen de lo que terminaría siendo, tras sucesivas modificaciones que veremos inmediatamente, una potente maquinaria administrativa destinada a estrechar la vigilancia sobre el tráfi-

⁸⁴² “Assuredly a state may embargo its food supply when that is required by its own necessities (...). To ration the neutrals so straitly (sic) as to guarantee that importation plus home products shall leave no margin for an enemy’s use does not seem to the writer an unfriendly limitation of established trade considered in the light of military policy”. WOOLSEY, T.S.: “The Rationing...art.cit.”, p. 846.

⁸⁴³ J.A.F.: “War Measures”, *The American Political Science Review*, Vol. XI, n.º 4 (Nov. 1917), pp. 737-742.

⁸⁴⁴ Proclamación 1385, 9/VII/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 903-905.

⁸⁴⁵ Proclamación 2687, 21/VIII/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 926-927.

co naval estadounidense. Para acompañar este hecho, el 27 de agosto se publicaban las disposiciones de un segundo embargo, que hacía crecer la lista de productos del anterior, e incluía la prohibición de exportación de moneda y metales preciosos⁸⁴⁶, provisión que podía afectar seriamente a las transacciones con que se financiaban las compras internacionales.

No obstante esta primera sucesión de medidas, ante las que Riaño seguía augurando que “nuestro comercio sufrirá considerablemente⁸⁴⁷”, los importadores españoles no se toparon con dificultades inmediatas para la continuación de sus negocios. Todavía a la altura del 22 de septiembre, calmados los ecos de la huelga revolucionaria española, y ante una pregunta del Ministro de Estado, alarmado por rumores aparecidos en la prensa que hablaban de “suspensión absoluta [de] licencias de exportación⁸⁴⁸”, la Embajada de España en los Estados Unidos pudo dar una respuesta tranquilizadora:

No es cierta noticia supresión licencias exportación a España, con excepción de carbón que sólo se concede en cantidad suficiente para quemar en viaje regreso vapores y no se puede exportar como mercancía a España⁸⁴⁹.

Así pues, aunque en el caso del carbón los británicos habían conseguido imponer su criterio, los comerciantes españoles, a comienzos del otoño, podían hacerse todavía con determinadas cantidades de algodón y petróleo, los dos productos que más precisaban de los Estados Unidos. Sin embargo, esta satisfactoria situación estaba llamada a disiparse en breve. En los primeros días del mes de octubre los barcos españoles que deseaban sacar petróleo de los Estados Unidos se tropezaron con crecientes apuros para la obtención de los permisos necesarios. El motivo de estos retrasos eran unas declaraciones provenientes de la Embajada norteamericana en España, manifestando su sospecha de que parte del combustible estadounidense destinado a la península “podía ser suministrado a submarinos alemanes” y reivindicando la necesidad de investigar exhaustivamente a los consignatarios del petróleo, antes de concedérseles ninguna licencia⁸⁵⁰. Al ver que los barcos cargados con el preciado “oro negro” dejaban de arribar a los puertos españoles, el temeroso Marqués de Lema solicitó a Riaño que investigase la situación, y con el objeto de agilizar los trámites, ofreció

⁸⁴⁶ Proclamación 1391, 27/VIII/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 933-937.

⁸⁴⁷ Tel. 513, de Riaño a Estado, 30/VIII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8169.

⁸⁴⁸ Tel. 374, de Lema a Riaño, 22/IX/1917. AGA, *Ibidem*.

⁸⁴⁹ Tel. 572, de Riaño a Lema, 22/IX/1917. AGA, *Ibidem*.

⁸⁵⁰ “...might be supplied to German submarines”. Tel. 797, de Willard a Lansing, 21/IX/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1208. Este tipo de sospechas fueron constantes a lo largo de los años 1917 y 1918. Un resumen de las mismas puede encontrarse en el Informe del Agregado Naval de 22/V/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.111Sp1/69.

a Washington un intercambio: “Gobierno S.M. no impedirá la exportación de piritas con destino Estados Unidos en cantidades equivalentes al tonelaje de los cuatro vapores petróleo si éstos son despachados inmediatamente⁸⁵¹”. La apelación a las necesidades de los productores estadounidenses de ácido sulfúrico no fue suficiente para eclipsar los rumores difundidos por la legación diplomática en España, y el *Exports Administrative Board* terminó por anunciar que estaba “poco dispuesto por el momento a permitir la exportación de petróleo” a España, ya que “no hay manera alguna de establecer el destinatario del petróleo y los usos a los que se destinará⁸⁵²”.

Esta nueva restricción, que dejaba al algodón, vital para el trabajo de la industria textil catalana, como el único producto de envergadura que España podía seguir importando de los Estados Unidos, coincidió temporalmente con dos hechos de gran relevancia para el devenir de las relaciones económicas bilaterales. El mes de octubre trajo consigo la culminación del desarrollo del sistema de control de las exportaciones, y el surgimiento de las primeras propuestas de colaboración interaliada respecto a España, en los planos comercial y financiero. Todo ello contribuyó a ensanchar la sombra que se cernía sobre los gobiernos de Madrid. El día 12 se dio vía libre a una potente organización gubernamental con amplios poderes para ejecutar las disposiciones de embargo y velar por su cumplimiento: el *War Trade Board* (WTB). Compuesto por representantes de los mismos organismos que su antecesor –el *Exports Administrative Board*–, la nueva maquinaria tendría al frente a un político demócrata originario de Pennsylvania, Vance Criswell McCormick⁸⁵³, contaría con delegados en multitud de países, tanto neutrales como beligerantes, y controlaría de forma exhaustiva y cuidadosa la emisión de licencias de exportación⁸⁵⁴.

La cooperación interaliada respecto de España

Fueron las necesidades militares de los Estados Unidos en particular, y de los aliados en general, las que hicieron que se terminara restringiendo también la expedición de algodón norteamericano a España. Para llegar a este resultado fueron necesi-

⁸⁵¹ Tel. 406, de Lema a Riaño, 7/X/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

⁸⁵² “...unwilling at the present time to permit the exportation of petroleum...”; “...there is no means whatsoever of ascertaining the destination of the petroleum and the uses to which it is to be applied...”. Carta de Lansing a Willard, 13/X/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1209. Esta resolución se comunicó a Riaño en los mismos días. Tel. 418, de Riaño a Lema, 12/X/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

⁸⁵³ Vid. datos biográficos en la página web del *Center For Pennsylvania Culture Studies* de la Universidad del Estado de Pennsylvania. <http://www.hbg.psu.edu/hum/McCormick/Index2.htm>.

⁸⁵⁴ Orden Ejecutiva 2769, 12/X/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 963-970. JAF: “War...art.cit.”. MOORE, Brian M.: “An overview of the War Trade Board”, publicación digital de la Universidad del Estado de Pennsylvania. <http://www.hbg.psu.edu/hum/McCormick/vance/essays/wartrade.htm>.

rios varios meses durante los cuales los estadounidenses tomaron conciencia de algunos de los problemas organizativos de su ejército, y buscaron resolverlos a través de la cooperación con sus aliados. Los soldados de los Estados Unidos tardaron bastante tiempo en llegar al frente occidental. Los inconvenientes inherentes al reclutamiento forzoso en un país acostumbrado a suplir sus menguadas necesidades militares con voluntarios, y a la obligatoriedad de transportar un elevado número de soldados a través del Atlántico, retrasaron hasta junio de 1917 el desembarco en Francia de la primera división norteamericana⁸⁵⁵. Tres meses después eran ya tres las divisiones listas para enfrentarse al enemigo⁸⁵⁶, y comenzaban a hacerse patentes a los organizadores castrenses de los Estados Unidos las dificultades que acarrearía el abastecimiento y manutención de una fuerza de tan amplia magnitud.

El encargado de lidiar con estas trabas, en su calidad de Agente General de Compras –*General Purchasing Agent*– del ejército norteamericano en Francia, fue el teniente coronel Charles Gates Dawes. Un perfecto caso de la colaboración entre el mundo de los negocios y la administración del Estado en tiempos de guerra, Dawes había dejado su puesto de presidente del *Central Trust Bank* de Illinois para incorporarse al ejército, del que saldría licenciado como general, iniciando posteriormente una importante carrera política en el partido republicano, cuyos hitos principales fueron la formulación en 1924 del “Plan Dawes” para el pago de las reparaciones alemanas – acción que le reportaría el Premio Nobel de la Paz al año siguiente-, y la obtención de la Vicepresidencia de su país en el segundo mandato de Calvin Coolidge, entre 1925 y 1929⁸⁵⁷. Desde el momento de su llegada a Francia, Dawes se dedicó en cuerpo y alma al encuentro de soluciones para el problema de los suministros militares, y trató largamente del mismo con sus colegas ingleses y franceses, poseedores de una mayor experiencia en estos asuntos, fruto de tres años de guerra continuada. Sería a mediados de octubre de 1917 cuando el Agente de Compras estadounidense acabó de perfilar un plan de abastos para las tropas del General Pershing. Partiendo de la base de que la manera más rápida y directa de proveer de alimentos y pertrechos a los soldados establecidos en Francia era hacerlo desde los dos países neutrales más cercanos: Suiza y España, sugirió establecer negociaciones con ambas. Para el caso de España, los tratos podrían partir de las siguientes bases:

⁸⁵⁵ KENNEDY, D.: *Over Here...op.cit.*, p. 169. TYRON, Warren S.: “The Draft in World War I”, *Current History*, Vol. LIV, n.º 332 (Junio 1968), pp. 339-344 y 367-368.

⁸⁵⁶ FERRO, Marc: *La Gran Guerra (1914-1918)*, Madrid, Alianza, 1994, p. 230.

⁸⁵⁷ Vid. BLIVEN, Bruce: “Charles G. Dawes, Super-Salesman”, *New Republic*, Vol. LIII, n.º 686 (25/II/1968), pp. 263-267. GOEDEKEN, Edward A.: “Charles Dawes and the Military Board of Allied Supply”, *Military Affairs*, Vol. L, n.º 1 (Enero 1986), pp. 1-6.

En primer lugar, la utilización, si fuese preciso, de las necesidades españolas de productos norteamericanos para obligar a los gobiernos de Madrid a avenirse a pactar. Así quedó pergeñado en una conversación que Dawes mantuvo con el Embajador norteamericano en París, William G. Sharp, y otros cargos franceses y norteamericanos, en que “se expresó la creencia de que las ventajas inherentes en este momento al embarque de algodón desde los Estados Unidos a España, donde la suspensión del trabajo en las fábricas por falta de este marial hace temer serias huelgas, podría constituir un gran activo que ayudase a las negociaciones”. Por otra parte, la financiación de las compras por medio de un sistema de créditos dobles que evitase la depreciación del dólar frente a la peseta: “La cantidad debida por el gobierno español a causa del algodón podría pagarse por los Estados Unidos a los productores de algodón, estableciendo así un saldo de deuda con España sobre los libros del Tesoro de los Estados Unidos. Este saldo podría ser compensado por los créditos a los que España tendría derecho como consecuencia de las importaciones de los ejércitos americano o aliado desde España⁸⁵⁸”.

Respecto al primero de estos puntos, el Agente de Compras decidió enviar a un experto a España para que estudiase las posibilidades sobre el terreno. Probablemente debido a la imposibilidad de elegir para la misión al Agregado Comercial Carl Veditz, agobiado de trabajo al entrar bajo su jurisdicción Francia, España y Suiza⁸⁵⁹, se optó por encomendar el trabajo a otro hombre que, como Dawes, tenía vinculación con el mundo de los negocios: John R. Christie, Director General de Agencias de la *New York Life Insurance Company*, poseedor de un amplio conocimiento de España tras haberse pasado los años anteriores velando por los intereses de la sucursal española de esta compañía de seguros⁸⁶⁰. Christie llegó a Madrid hacia el 20 de octubre, y tras

⁸⁵⁸ “...the belief was expressed that advantages growing out of the shipment of cotton at this time from the United States to Spain where serious strikes threaten a suspension of work into the mills through lack of supply of this product would be of the greatest value in aiding the negotiations...”; “The amount due by the Spanish Government for the cotton in the United States could be paid by the United States to the cotton producers, thus establishing a debit balance with Spain upon the books of the United States Treasury. This balance would then be extinguished by the credits to which Spain would be entitled because of importations for the American or Allied armies from Spain”. Tel. 2607, de Sharp a Lansing, 16/X/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/136.

⁸⁵⁹ Informe de Vance McCormick tras la Conferencia Interaliada de noviembre-diciembre de 1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 1, pp. 400-409.

⁸⁶⁰ La *New York Life Insurance Company* había tenido diversos problemas con el gobierno español tras la publicación por parte de éste de una medida legal limitando a las compañías de seguros extranjeros la posibilidad de sacar sus reservas fuera del territorio nacional. Documentos en NARA, RG 59, 1910-1929, 852.5064, y NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1915, 1916 y 1917, Clase 850.6. Sobre la *New York* en España: PONS, Jerònima: “La aportación de las compañías de seguro de vida norteamericanas a la formación del mercado español (1909-1940)”, ponencia presentada en el Seminario *La Americanización en España*, celebrado los

ponerse en relación con el Embajador Willard⁸⁶¹ estuvo dos semanas entablando contactos con los representantes aliados en España y estudiando las condiciones comerciales del país. A su vuelta a París emitió un informe que venía a corroborar las recomendaciones de Dawes. Confirmó que España constituía un buen mercado para obtener “grano, verduras, frutas, textiles, vinos, minerales, metales, piritas, carbón vegetal, traviesas de ferrocarril, madera, [y] materiales de construcción”, todo lo cual era útil para la *American Expeditionary Force* (AEF). Por su parte, España necesitaba “urgentemente (...) algodón, aceites lubricantes, petróleo, grasas, carbón, fosfatos, yute, maquinaria y, en particular, recambios para la reparación de motores de ferrocarril”. Igualmente avalaba la negociación de un acuerdo comercial bilateral como la única manera de lograr un intercambio satisfactorio: “no se pueden realizar compras de importancia para la AEF a no ser que el Gobierno de Washington se ponga de acuerdo con el Gobierno español para que América dé vía libre a los materiales que España precisa con urgencia, y por otro lado, España acceda a levantar su embargo [sobre los productos requeridos por el ejército norteamericano...]. Sin tal *quid pro quo* las mercancías que podamos obtener serán de poca utilidad para el ejército⁸⁶²”.

Por otra parte, las recomendaciones financieras del programa de Dawes fueron remitidas directamente al Departamento del Tesoro. Sus funcionarios no vieron con malos ojos la idea de los préstamos mutuos hispano-norteamericanos, pero creyeron que se trataba de un asunto delicado que merecía un estudio más detenido, con vistas a la posibilidad “de efectuar un acuerdo más general⁸⁶³”. Lo que los economistas de Washington querían significar con estas palabras era la eventualidad de lograr un convenio de todos o varios de los aliados con España, en el que los intereses estadounidenses estuviesen contemplados junto con los de sus cobeligerantes, evitando así que cada uno de los países negociase por su cuenta y riesgo, y pudiese perjudicar a los otros en el proceso. De hecho, hacía ya algún tiempo que se venía contemplando la posibilidad de coordinar la política de compras hacia España. Dawes había hecho re-

días 12 y 13 de septiembre de 2002 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid.

⁸⁶¹ Tel. 846, de Willard a Lansing, 26/X1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/163.

⁸⁶² “...grain, vegetables, fruit, textiles, wines, ores, metals, pyrites, charcoal, railroad ties, lumber, construction materials, ...”; “urgently (...) cotton, lubricating oil, petroleum, fats, coal, phosphates, jute, machinery, and, in particular, parts for repairing railway engines...”; “...no purchases of importance to the American Expeditionary Forces in France may be effected unless the Government at Washington agrees with the Spanish Government for the release by America of materials urgently needed by Spain, and, on the other hand, that Spain agrees to raise its embargo (...). Without such *quid pro quo* the supplies we can draw will be of little assistance to the army”. Despacho del Cónsul Americano en París al Secretario de Estado, remitiendo el informe de John R. Christie, 3/I/1917. NARA, Ibidem, 652.119/455.

⁸⁶³ “...of effecting a more comprehensive agreement...”. Tel. 807, de Lansing a Shapr, 13/XI/1917. NARA, Ibidem, 652.119/194.

comendaciones en ese sentido, y Christie, en el escrito recién citado, había resaltado la inevitabilidad de la colaboración interaliada: “Nuestras compras, si se hacen independientemente, nos harían entrar en conflicto con los compradores oficiales franceses, y también (...) con los compradores oficiales ingleses (...). Para evitar la competición y la fricción, todas las compras deberían ser controladas por un Comité Interaliado de Compras en Madrid⁸⁶⁴.”

Estos planes del directivo de la *New York* fueron planteados en un momento en que, como demuestran las palabras provenientes del Departamento del Tesoro, los Estados Unidos comenzaban a ceder ante las instancias aliadas que buscaban enlazar en la mayor medida posible los esfuerzos de guerra norteamericano y franco-británico⁸⁶⁵. De hecho, a finales de octubre Wilson había terminado accediendo a que su país participase en una Conferencia Interaliada que había de celebrarse en París en el mes siguiente, con el objeto de avanzar en la coordinación naval, militar, financiera y comercial. Para encabezar la delegación norteamericana a esa reunión el Presidente eligió a su consejero personal, el Coronel Edward Mandell House⁸⁶⁶, quien iría acompañado por expertos de la Marina y el Ejército de los Estados Unidos, de los Departamentos del Tesoro y de Estado, del WTB, del *War Industries Board*, del Comité de Navegación y de la Administración de Alimentos. Sabiendo que en el encuentro parisino habían de tratarse problemas relativos a España, el Embajador Willard se trasladó a la capital francesa antes del comienzo del mismo, poniendo a House y su séquito al corriente de la situación del país al que estaba destinado⁸⁶⁷.

Las reuniones de la Conferencia Interaliada comenzaron el 29 de noviembre, y acabaron el 9 de diciembre. Los intervinientes se dividieron entre varios comités, algunos de los cuales se encargaron de discutir y ampliar los planes de Dawes y Christie sobre la cooperación interaliada en España. Así, el Comité del Bloqueo, que contó con la participación, como representante norteamericano, del director del WTB, Vance McCormick, llamó al propio Dawes a discutir sus planes en una de las sesiones. Tras esto, y partiendo de la base de que “España había puesto un embargo sobre ciertas

⁸⁶⁴ “...Our purchases, if made independently, would bring us into conflict with the French Official Purchasers, and also (...) with the British official purchasers (...). To avoid competition and friction, all purchases should be controlled by an Inter-Allied Purchasing Board in Madrid... Despacho del Cónsul Americano en París, ya cit.

⁸⁶⁵ Fueron varios los intentos que Francia e Inglaterra llevaron a cabo a lo largo de los últimos meses de 1917 para implicar en mayor medida a los norteamericanos en la armonía interaliada. Vid, como ejemplo, la invitación de Jusserand a Lansing para que los Estados Unidos participaran en una conferencia de los aliados para la discusión de los asuntos de Rusia. En la carta de Lansing a Wilson, 3/X/1917. FRUS, 1917, Vol. 2, Suppl. 1, pp. 222-223.

⁸⁶⁶ Tel. 5670, de Langing a Page, 26/X/1917. FRUS, *Ibidem*, p. 278.

⁸⁶⁷ Informe del Coronel House sobre su papel en la Conferencia Interaliada, 17/XII/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 334-357.

mercancías muy necesarias que precisaban tanto el ejército francés como el americano” —embargo perfectamente comprensible dado que lo que requerían los aliados, como informaba el artículo inspirado por Riaño, eran productos de primera necesidad, cuyo control resultaba imprescindible dada la crisis de subsistencias que amenazaba al país -, se decidió aceptar los consejos del Agente de Compras estadounidense y del propio Christie, aprobando “la creación de un Comité Conjunto de Compras para los Aliados, que eliminaría la competencia de las ofertas”, y el estudio del embargo español, “por si los Gobiernos aliados estaban siendo discriminados”, en cuyo caso se pasaría a “recomendar un sistema de represalias centrado en el rechazo de licencias para la exportación desde América del algodón y el combustible⁸⁶⁸”.

El asunto de la financiación de las adquisiciones fue ajustado por el comité financiero, del que formó parte el Subsecretario del Tesoro, Oscar T. Crosby. Éste era algo reacio a entrar inmediatamente en negociaciones conjuntas entre los aliados y el gobierno español para lograr la concesión de créditos que financiaran las compras norteamericanas. Anteriormente ya había manifestado que el problema del desequilibrio de la balanza de pagos con España era propio de Francia y de Gran Bretaña, y no de los Estados Unidos, cuyos intercambios con los españoles seguían arrojando un superávit considerable a favor del país norteamericano —más de 30 millones de dólares en 1916⁸⁶⁹-. Eran, por tanto, franceses e ingleses los que necesitaban con verdadera urgencia contar con créditos que evitaran la depreciación de sus divisas respecto a la peseta. No obstante, era igualmente cierto que el compromiso financiero adquirido por los Estados Unidos con sus socios europeos en la guerra les había hecho partícipes del mismo inconveniente: “Si en este momento compramos, como desean los de nuestro ejército aquí, grandes cantidades de material en España, estando el cambio como está en contra nuestra, habrá que pagar por esos bienes un quince por ciento más que si no hubiésemos aceptado las cargas que hemos tomado en relación con el comercio inglés y británico en España”. En cualquier caso, las prisas estadounidenses eran menores, y antes de concluir un arreglo definitivo del problema recomendaba proceder a “un estudio continuado de estos problemas (...) llevado a cabo por hombres no conectados directamente con la búsqueda y el listado de mercancías⁸⁷⁰”, es decir,

⁸⁶⁸ “...Spain had placed an embargo on certain very necessary materials which both the French and the American armies needed...”; “...the creation of a Joint Purchasing Committee for the Allies, so that competitive bidding would be eliminated, and it was determined to test the Spanish embargo (...) and if the Allied Governments were being discriminated against to recommend a system of retaliation by refusing licenses for cotton and fuel exports from America...”. Informe de McCormick, ya cit.

⁸⁶⁹ Carta de Crosby a Lansing, 5/X/1916. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/161.

⁸⁷⁰ “...If at this moment we buy, as is desired in Spain, exchange being against us as it is, it will cost something approximately 15 per cent more to pay for these goods than would be the case if we had not undertaken to bear the burden we now bear in respect to the British and French

expertos a cargo del Departamento del Tesoro sin relación alguna con el *Bureau* Conjunto de compras en España, cuya creación había acordado por el comité del bloqueo. Al final, las recomendaciones de Crosby acabarían provocando un retraso en el problema de los créditos.

La Conferencia Interaliada también trató de manera genérica otro asunto que afectaba a España: el uso de barcos neutrales al servicio de las necesidades aliadas. El componente norteamericano del Comité de Transporte Marítimo, Bainbridge Colby – abogado relacionado con W.R. Hearst y futuro Secretario de Estado⁸⁷¹– llevaba en mente para las sesiones “la discusión de algún programa de acción conjunta por parte de las cuatro potencias beligerantes más importantes, en relación con el tonelaje neutral en desuso”. Este objetivo era signo de un acercamiento de los Estados Unidos a las posiciones que británicos y franceses habían expresado al respecto en los meses de abril y mayo, y que vimos al principio del presente apartado. De hecho, a la altura del mes de octubre ya era una política establecida del WTB “buscar algunas concesiones de tonelaje [neutral] como compensación a la relajación del embargo sobre determinadas exportaciones”. Con esta predisposición no es de extrañar que la Conferencia terminara acordando que los Estados Unidos continuarían utilizando las restricciones a su comercio como un medio de coacción para hacerse con una parte del tonelaje neutral, y emplearlo en la manera que mejor pudiera contribuir al esfuerzo bélico aliado⁸⁷².

Así pues, con su participación en la Conferencia Interaliada, los Estados Unidos constataron que sus negociaciones con España podían y debían centrarse en tres aspectos: compras para el ejército norteamericano, consecución de un tonelaje español que pudiera ponerse a disposición de los Poderes Asociados, y posible obtención de créditos en España que financiasen las adquisiciones militares. Para el logro de este triple objetivo se pensaba emplear un potente y único instrumento: el embargo norteamericano sobre el carbón, el petróleo –cosas cuyo suministro ya se había negado a España– y el algodón –que todavía fluía, con dificultades, a través del Atlántico-. Asimismo, en grado variable, todos estos contactos hispano-norteamericanos habían de basarse en la cooperación entre los Estados Unidos y sus socios en el negocio

trade in Spain...”; “...a continuous study of these problems (...) effected by men not directly charged with the seeking after and listing of commodities...”. Informe de Crosby, 6/XII/1917. FRUS, 1917, Vol. 2, Suppl. 1, pp. 392-400.

⁸⁷¹ Colby había representado a Hearst en un caso relativo a la compra, por parte del magnate de la prensa, de un patio histórico en Burgos, que quería desmontar y trasladar a los Estados Unidos, cosa que impedían las leyes españolas. Vid. LOC, Willard Papers, I, 113, 4, y AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8128.

⁸⁷² “...The discussion of some program of joint action on the part of the four chief belligerent powers regarding unemployed neutral tonnage...”; “...looking for some concessions of tonnage in return for a relaxation by the United States of its embargo on certain exportations...”. Informe de Colby. FRUS, *Ibidem*, pp. 409-423.

bélico. Donde más se haría palpable esa colaboración –principalmente franco-estadounidense-, fue en la operación que se consideraba más urgente y que se resolvió en primer lugar: la obtención de permisos para la adquisición en España de vituallas con las que abastecer a los soldados. Posteriormente, los Estados Unidos pasarían a lidiar con los problemas naval y de préstamos, en los que la coordinación interaliada resultó algo menos intensa, pero no dejó de darse.

6.3.2. La cuestión de las compras. Hacia el convenio de marzo de 1917

En vista de los derroteros por los que iban discurriendo las sesiones de los diversos comités de la Conferencia Interaliada, antes de que ésta concluyera los Estados Unidos comenzaron a preparar los medios de presión necesarios para obligar a España a avenirse a pactar con los aliados, y lo hicieron antes incluso de determinar el contenido y la forma en que llevarían a cabo las negociaciones. El propio Willard, poco predispuesto a la benevolencia con los gobiernos españoles cuando éstos estaban presididos por el Marqués de Alhucemas –como era el caso desde comienzos del mes de noviembre⁸⁷³-, volvió de su viaje a París más convencido que nunca de que había que forzar a Madrid en la medida necesaria para conseguir que España se plegara a los intereses de los aliados. El 30 de noviembre escribió a sus superiores argumentando que los Estados Unidos debían “ser capaces de cortar totalmente nuestras exportaciones de manera rápida y efectiva en caso de que el gobierno español no responda favorablemente en relación con las deseadas exportaciones para nosotros y nuestros cobeligerantes⁸⁷⁴”.

En el Departamento de Estado no hacían falta las recomendaciones del Embajador –que se irían reafirmando a lo largo de los meses siguientes- para convencerse de la idoneidad de llevarlas adelante. Sin embargo, los aliados estaban por aquel entonces tremendamente impresionados por los recientes acontecimientos en Rusia, y habida cuenta de la crisis política por la que atravesaba España como consecuencia de los tumultuosos hechos del verano anterior, debían poner bastante cuidado en no llevar sus restricciones para con este país hasta el punto de agravar la escasez española de productos de primera necesidad, y contribuir indirectamente a alimentar un brote revolucionario que, de triunfar, podría echar por tierra toda la planificación logís-

⁸⁷³ La vuelta al poder de García Prieto fue acompañada, desde la Embajada de los Estados Unidos en Madrid, con nefastas predicciones basadas en la supuesta germanofilia de aquél, así como en su determinación de obstaculizar en todo aquéllos que fuera posible la labor de los aliados. Vid. Despacho 950, de Ch.S. Wilson a Lansing, 23/XI/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/5.

⁸⁷⁴ “...we may be able to cut off supplies suddenly and effectively unless Spanish government responds favorably concerning desired export to ourselves and our co-belligerentes”. Tel. 902, de Willard a Lansing, 30/XI/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/267.

tica aliada en relación con España⁸⁷⁵. Aparte de esto, en los Estados Unidos, al contrario de lo que ocurría con el petróleo y el carbón, la limitación de la venta de algodón a España perjudicaba los intereses de los productores norteamericanos de esta fibra textil, que disponían de ciertas cantidades en reserva que estaban ansiosos por vender. Por todo ello, cuando tocaba a su fin el mes de noviembre, las instancias oficiales norteamericanas decidieron detener la concesión de licencias para exportar algodón a la Península Ibérica, pero preguntaron a Willard si, en vista de que “los algodonereros de aquí están presionando bastante porque el tonelaje está ya contratado y tendrían grandes pérdidas si el embarque no se autoriza⁸⁷⁶”, pensaba que podría darse el pase, sin perjuicio de los planes aliados, a la exportación a España de “30.000 balas de algodón a lo largo de varias semanas⁸⁷⁷”. Antes de poder contestar, el Embajador se creyó en la obligación de encargar al cónsul en Barcelona, Carl Bailey Hurst, un informe acerca de las reservas algodonereras existentes en España, y una previsión de las necesidades españolas de este material. Con los datos de respuesta en la mano, Willard pudo seguir recomendando dureza, al afirmar que España tenía almacenadas 88.000 balas de algodón, suficientes para continuar su producción textil durante tres meses⁸⁷⁸. Reticentes por el posible perjuicio a sus propios productores, pero confortados por el hecho aparente de que el embargo sobre el algodón no podría ser utilizado para acusar a los Estados Unidos de contribuir a la paralización de la vida económica española, los funcionarios del gobierno norteamericano se avinieron a aplicarlo de

⁸⁷⁵ Como ya vimos en el capítulo 4, hacia el final de guerra aumentó la preocupación de los Estados Unidos por la posibilidad de que el brote revolucionario ruso pudiese contagiarse a otros países europeos. Por ello, sus diplomáticos se dedicaron a vigilar e informar cuidadosamente de todas las actividades “revolucionarias” de que tenían noticia en aquéllos Estados a los que estaban destinados. La posibilidad de una revolución en España se convirtió en una constante en los diversos informes que partían de la Embajada norteamericana en Madrid. Vid., como ejemplo, el Informe Trimestral n.º 1, de Willard al Secretario de Estado, 10/V/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919. La posible relación causa-efecto entre la política comercial aliada y la estabilidad de los gobiernos españoles fue ya sugerida en el mes de octubre por el Embajador británico Hardinge a Willard. Tel. 819, de Willard a Lansing, 8/X/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1209. En un plano general, las estrategias de la administración Wilson ante el triunfo bolchevique se analizan minuciosamente en: LEVIN, N. Gordon: *Woodrow Wilson...op.cit.*

⁸⁷⁶ “Cotton people here are bringing considerable pressure on the ground that tonnage is contracted for and great loss will result if shipment not permitted...”. Tel. 2858, de Lansing a Willard, 26/XI/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/265b.

⁸⁷⁷ “...30.000 bales spread over a period of several weeks...”. Tel. 769, de Lansing a Willard, 1/XII/1918. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1216. Los calculos norteamericanos no parecen desacertados, ya que por las mismas fechas Alhucemas aseguraba que había reservas de algodón para unos cuatro meses. Tel 554, de Alhucemas a Riaño, 13/XII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

⁸⁷⁸ Tel. 913, de Willard a Lansing, 5/XII/1917. FRUS, Ibidem, p. 1.217. Tel. 919, de Willard a Lansing, 7/XII/1917, NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/290.

forma rígida, y a tratar de inducir en el ejecutivo español la idoneidad de optar por la vía de la negociación con los aliados.

En España, el Marqués de Alhucemas adquirió pronto conciencia del peligroso giro que estaban tomando los acontecimientos. Por esos mismos días finales del mes de noviembre fue informado por algunos miembros del Centro Algodonero de Barcelona de que se estaban paralizando los envíos de algodón norteamericano, y que había sospechas en el sentido de que “existe prohibición negándose todos los permisos hasta nuevo aviso”⁸⁷⁹. Apercebido de esta contrariedad, Riaño se apresuró a hablar con el Consejero Polk quien, sin aclarar exactamente los motivos de la nueva actitud de los Estados Unidos respecto a España, aseguró que ésta podía evitar ulteriores dificultades aviniéndose a “efectuar un arreglo respecto a exportaciones”⁸⁸⁰. A la vez, Willard, de manera mucho más cruda, trató de conducir al propio García Prieto hacia el sendero sugerido por Polk:

Respondí que si bien mi gobierno estaba bastante dispuesto a proporcionar a España las mercancías que precisase, y a continuar y extender las cordiales relaciones comerciales que ya existen, nosotros y nuestros cobeligerantes necesitábamos algunas de esas mercancías, sobre todo algodón, carbón y petróleo, lo que podría llevar en el futuro a restringir, si no prohibir, tales exportaciones. Le dije que el hecho de que no se haya obtenido respuesta del gobierno español a muchas de nuestras solicitudes para la exportación de (...) artículos desde España a los Estados Unidos, no constituía ciertamente el mejor medio para asegurarse los permisos deseados.

Tras esta perorata de recriminaciones apenas disimuladas, el norteamericano terminó aclarando que quedaba en las manos de Alhucemas cambiar esta impresión: “finalicé asegurándole que estaba en todo momento dispuesto a cooperar con él para establecer y ampliar las relaciones más cordiales, comerciales y de otro tipo, entre los Estados Unidos y España”⁸⁸¹.

⁸⁷⁹ Tel. 501, de Alhucemas a Riaño, 23/XI/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

⁸⁸⁰ Tel. 710, de Riaño a Estado. AGA, Ibidem.

⁸⁸¹ “I replied that while my Government was most anxious to supply Spain with such commodities as she might need and thereby continue and extend the cordial commercial relations already existing yet there was a great need on our own part and on the part of our co-belligerents of certain of these commodities, especially cotton, coal and oil, and that it might be necessary to curtail, if not prohibit, such exportations. I told him that the fact that our many applications for permits to export (...) articles from Spain to the United States, to which you had been unable to secure any replies from the Spanish Government, was not conducive in my judgment to the best advantage securing of such permits as he desired”; “I concluded by assuring him that I was at all times anxious to cooperate with him in establishing and furthering the most cordial relations commercially and otherwise between the United States and Spain”. Tel. 899, de Willard a Lansing, 28/XI/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1215.

Quedaban pocas opciones al premier español, que se reservó para sí la cartera de Estado en ese primer gobierno de concentración nacional que presidiría hasta el mes de marzo de 1918. Aunque era contrario a que la iniciativa oficial de las negociaciones con los Estados Unidos partiera de España⁸⁸², la realidad de las circunstancias, manifestada en las instancias de los manufactureros de algodón catalanes⁸⁸³, que pedían al gobierno español que concediese a los aliados aquello que pidieran para que ellos pudieran recibir su materia prima, llevó a ordenar a Riaño que dirigiera a Lansing una nota diciendo que el gobierno español consideraba “que podría ser ventajoso para los dos países ponerse de acuerdo a la manera de armonizar las conveniencias de ambos”, y “estaría dispuesto a examinar rápidamente y con el mayor deseo las proposiciones que el Gobierno de los Estados Unidos juzgue más adecuadas” para evitar “las dificultades e inconvenientes que para la recíproca satisfacción de las necesidades de España y de los Estados Unidos ocasiona la situación creada por las actuales circunstancias extraordinarias⁸⁸⁴”. Temiendo que la buena disposición no fuera argumento suficiente para solventar los problemas, y buscando apresurar las posibles soluciones, Alhucemas pasó al nivel de los hechos reactivando el proceso de ratificación del Acuerdo Cortina con Inglaterra, que él mismo había paralizado durante su anterior estancia al frente del Ejecutivo, y que fue finalmente concluido el 6 de diciembre, mediante un intercambio de notas entre el Embajador español en la capital británica, Alfonso Merry del Val, y Arthur Balfour⁸⁸⁵.

Las prisas del gobierno español no eran correspondidas por la otra parte en la negociación. La conclusión del convenio del Marqués de Cortina tardó en dejar sentir sus efectos en relación con el embargo. Aunque Willard creyó que el paso dado por García Prieto podía compensarse con la concesión, como signo de buena voluntad, de algunas de las licencias para petróleo, parafinas y partes metálicas –nunca algodón–, requeridas por España⁸⁸⁶, no fue hasta finales del mes de diciembre cuando se autorizó la salida de 8.000 toneladas de petróleo norteamericano con destino a aquel país⁸⁸⁷. Igualmente, parece ser que, en este caso contra las recomendaciones del Embajador en España, pero seguramente a causa de la presiones internas recibidas en el Departamento de Estado, se permitió ocasionalmente la salida, a lo largo de ese mes

⁸⁸² Tel. 533, de Alhucemas a Riaño, 4/XII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

⁸⁸³ Tel. 546, de Alhucemas a Riaño, 7/XII/1917. AGA, Ibidem.

⁸⁸⁴ Tel. 534, de Alhucemas a Riaño, 4/XII/1917. AGA, Ibidem.

⁸⁸⁵ Tel. 531, de Alhucemas a Riaño, 3/XII/1917. AGA, Ibidem. Tel. 923. de Willard a Lansing, 12/XII/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1218.

⁸⁸⁶ Tel. 923, de Willard a Lansing, 12/XII/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1218.

⁸⁸⁷ Tel. 814, de Riaño a Estado, 31/XII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

de diciembre, de algún cargamento de algodón⁸⁸⁸, aunque nunca en la medida suficiente como para cubrir las necesidades del textil catalán. Por otro lado, los aliados, a pesar de estar satisfechos por haber conseguido de los españoles la voluntad de dialogar, no estaban aún preparados para entablar contactos formales. El Consejero del Departamento de Estado hubo de decir a Riaño que diversos “Comisionados Americanos”, junto con el gobierno francés, estaban todavía estudiando “los problemas de abastecimiento de los diversos países”, y que sólo cuando se tuvieran “los datos que se están reuniendo acerca de lo que a España afecta”, se podrían “iniciar negociaciones en Madrid para tratar de llegar a un acuerdo económico⁸⁸⁹”.

Estos *pourparlers* interaliados se prolongaron, para desesperación de las partes, durante todo el mes de diciembre. La constitución del Bureau Interaliado de Compras para España, acordada en la Conferencia de París, no fue tan rápida como podría esperarse, debido, por una parte, al distinto grado de interés mostrado por franceses, británicos y estadounidenses, y por otra, a diversas diferencias de procedimiento que surgieron entre ellos. Naturalmente, fue el gobierno de París el que mostró una mayor premura por comenzar los trámites. Su interés en concluir rápidamente un acuerdo con España era doble: no sólo necesitaba de los españoles el permiso para importar sus productos, sino que precisaba la autorización para tomar de éstos préstamos con los que financiar sus compras. Como le expresó el Ministro del bloqueo Lebrun, al de Finanzas, Klotz: “no podemos pagar los productos que nos son necesarios más que teniendo en España los créditos correspondientes⁸⁹⁰”. En el extremo contrario al de Francia se encontraban los británicos. La ratificación del acuerdo Cortina hizo que el gobierno de Londres cubriera sus requerimientos para con España, y perdiera el interés en el Bureau de Compras, a pesar de seguir manifestando públicamente ante sus aliados que el haberse asegurado “este acuerdo no constituía una traba para los acuerdos generales de los aliados respecto de España y (...) la representación en el Bureau Interaliado de Compras⁸⁹¹”. Los norteamericanos se situaban en una posición intermedia. Deseaban poder comprar en España diversos géneros para la AEF, pero

⁸⁸⁸ Aunque la documentación española no se hace eco de ello, parece ser que se dieron algunas licencias para algodón, a juzgar por las repetidas instancias que hizo el Embajador Willard, pidiendo que se velara por el cumplimiento estricto del embargo de este material. Vid., p.e., tel. 960, de Willard a Lansing, 29/XII/1917, y tel. 950, de Willard a Lansing, 25/XII/1917, NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917.

⁸⁸⁹ Tel. 759, de Riaño a Estado, 8/XII/1917, AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

⁸⁹⁰ “...nous ne pouvons payer les produit qui nous sont nécessaires que si nous avons en Espagne des crédits correspondants...”. Nota del Ministro del Bloqueo al Ministro de Finanzas, 8/XII/1917. AD-MAE, A. Guerre, 1914-1918, Vol. 1.446, pp. 29-36.

⁸⁹¹ “...cet accord ne constituait pas un empêchement aux accords généraux des Alliés avec l’Espagne et (...) la représentation au Bureau Interallié d’achats...”. Nota del Ministro francés de Bloqueo al Ministro de Agricultura, 15/XII/1917. AD- MAE, Ibidem, p. 21.

no se veían llevados por el apresuramiento que embargaba a los franceses. Por ello, dejaron a estos últimos dar el primer paso hacia la iniciativa para la formación del Bureau, mientras Dawes y los representantes del WTB completaban un estudio concretando aquellas mercancías que podrían encontrar en territorio español. Sería el 20 de diciembre cuando el Departamento de la Guerra comunicó al Secretario de Estado la lista de productos que habría que negociar con los gobiernos de Madrid: 300.000 mantas, 20.000 mulas, 10.000.000 de pies de madera, 3.000 toneladas de judías, 4.000 de cebollas, 2.000 de arroz y 10.000 de carbón vegetal⁸⁹².

Así pues, fue el gobierno de París el que planificó, según sus deseos, el futuro órgano interaliado para España. En vista de las circunstancias, calculó que podrían prescindir del concurso de los ingleses, pero no así “del considerable apoyo que nos prestan los Estados Unidos, que (...) han detenido en sus puertos todos los navíos cargados de algodón para España⁸⁹³”. Sin embargo, para garantizar que en ningún momento se contradecían los intereses franceses, los galos estimaron que sería adecuado que “un mandatario (...) único (...) sea designado (...) para ejercer la acción convergente interaliada en las transacciones [con España]”, y que “ese mandatario debería ser (...) el Gobierno francés⁸⁹⁴”. Con estos objetivos, el Ministro galo del Bloqueo informó a los Estados Unidos a finales del mes de diciembre de que su ejecutivo había decidido proceder a la formación del Bureau de compras en España, eligiendo para presidirlo al Controlador General Eugène Mauclère, en ese momento Director de Pólvora y Explosivos en el gabinete galo, quien se vería asistido en sus funciones por el antiguo Inspector de Finanzas Lasteyrie, delegado del Ministerio de Finanzas que quedaría encargado de dirigir las negociaciones de tipo financiero⁸⁹⁵.

En respuesta, el Departamento de Estado, de acuerdo con el General Pershing, nombró a Charles Dawes⁸⁹⁶ como representante norteamericano en el Bureau para España. Cuando los franceses plantearon al agente de compras norteamericano su convicción de que los empeños aliados se verían mejor servidos si se dejaban las

⁸⁹² Carta del Departamento de la Guerra al Departamento de Estado, 20/XII/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/355.

⁸⁹³ “...de l’appui considérable que nous donnent les Etats-Unis qui, comme vous le savez, ont arrêté dans leurs ports les navires chargés de coton pour l’Espagne...”. Nota del Ministro francés de Bloqueo, ya cit.

⁸⁹⁴ “...un mandataire (...) unique (...) soit désigné (...) pour exercer l’action convergente interaliée dans les tractations à prévoir. Ce mandataire devrait être a mon avis le Gouvernement français...”. Despacho 101, de Thierry a Lebrun, Ministro de Bloqueo, 27/XI/1917. AD-MAE, A. Guerre, 94-1918, Vol. 1.446, pp. 22-28.

⁸⁹⁵ Tel. del Ministro de Comercio a Jusserand, 28/XII/1917. Tel. 91, del Ministro de Finanzas a Lasteyrie, 5/I/1918. AD-MAE, Ibidem, pp. 74-76 y 100-102. Tel. 2.960, de Sharp a Lansing, 27/XII/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/374.

⁸⁹⁶ Tel. 3.003, de Lansing a Sharp, 31/XII/1917. NARA, Ibidem, 652.119/375.

negociaciones españolas en manos de Mauclère, Dawes y el Comandante General de las tropas norteamericanas en Francia se mostraron curiosamente de acuerdo: “Los intereses de los franceses y de la AEF —escribió el primero de ellos— son idénticos. El Gobierno francés tiene un conocimiento extremadamente claro de las condiciones políticas existentes ahora en España⁸⁹⁷”. Sin embargo, había ciertos límites que los Estados Unidos no querían sobrepasar en su interacción con los aliados, y la cesión de sus intereses en una negociación era uno de ellos. El mismo Lansing aseguró a los representantes de la AEF que no estaba “dispuesto a permitir que este país esté representando en tales negociaciones por el señor Mauclère o cualquier otra persona que no sea ciudadana de este país⁸⁹⁸”. En vista de estas instrucciones, Dawes y Willard hubieron de buscar a dos personas capaces de llevar adelante unas negociaciones comerciales con el gobierno español. El primero designó para el cometido al anciano comandante de 65 años August Belmont Jr., un acaudalado banquero que se había presentado voluntario al servicio militar⁸⁹⁹. El Embajador, por su parte, eligió a un personaje mucho más conocido por todos los hispanistas: Archer Huntington, el fundador de la *Hispanic Society* de Nueva York, que se encontraba por aquel entonces en territorio español⁹⁰⁰. Asimismo, poco antes había tomado posesión de su cargo en la Embajada norteamericana en Madrid David Harrell, enviado especialmente por el Departamento de Estado para suplir las labores de información que el Agregado Comercial no estaba en condiciones de llevar a cabo, y que eran muy necesarias tanto para la conducción de las negociaciones, como para que el WTB no errase en su política de licencias hacia España⁹⁰¹.

⁸⁹⁷ “The interests of the French and of the American Expeditionary Force are identical. The French Government too has a very clear perception of the delicate situation now existing politically in Spain...”. Tel. 2.998, de Sharp a Lansing, 4/I/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/398. Willard era de la misma opinión que Dawes. Tel. 961, de Willard a Lansing, 29/XII/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, p. 1225.

⁸⁹⁸ “...is not willing to permit this country to be represented in such negotiations by M. Mauclère or any other person not a citizen of this country...”. Tel. 812, de Lansing a Willard, 2/I/1918. FRUS, *Ibidem*, pp. 1228-1229.

⁸⁹⁹ KATZ, Irving: *August Belmont: A Political Biography*, New York, Columbia University Press, 1968.

⁹⁰⁰ Tel. 820, de Lansing a Willard, 10/I/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/399. Sobre Huntington vid. PROSKE, Beatrice Gilman: *Archer Milton Huntington*, New York, The Hispanic Society of America, 1965.

⁹⁰¹ Tel. 820, ya cit. La prensa española se hizo eco de la llegada de Harrell, y Riaño lo calificó de representantes del WTB, si bien dependía, como se ha dicho del Departamento de Estado. Tel. 549, de Alhucemas a Riaño, 10/XII/1917. Tel. 761, de Riaño a Alhucemas, 10/XII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155. Por su parte, Willard, que parecía tener una habilidad para enemistarse con muchos de los nuevos cargos que llegaban a su Embajada, se quejó desde un principio del comportamiento de Harrell. Tel. 276, de Willard a Lansing, 5/I/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.119/399.

Entretanto, el gobierno y la diplomacia españoles se habían pasado el último mes de 1917 tratando, como los franceses⁹⁰², de apresurar la apertura de las negociaciones. Habiendo visto que la prueba de buena disposición mostrada a través del Acuerdo Cortina no había logrado este objetivo, el propio Alhucemas aprovechó una recepción con Thierry para jugar ante los aliados la carta del fantasma revolucionario:

América, dijo, estaba deteniendo la importación en España de su petróleo y su algodón, y la falta de este último artículo (...) estaba produciendo una crisis industrial tan seria en Barcelona, que era de temer una revolución, que podía poner en peligro la monarquía española. Instó de manera contundente a los aliados de América a hacerle ver el peligro de los problemas laborales, que podían paralizar las industrias en las que ellos mismos estaban interesados de manera directa⁹⁰³.

A la par, el premier español encargaba a Riaño que hiciera valer argumentos parecidos ante el Departamento de Estado⁹⁰⁴, y aunque éste se mostraba poco optimista con la validez de sus representaciones, prediciendo que “nuestra situación será muy difícil a no ser que se llegue rápidamente a un acuerdo⁹⁰⁵”, lo cierto es que las reiteradas manifestaciones españolas ante los aliados hicieron mella en éstos. Finalizando diciembre los franceses manifestaron a Sharp que “en vista de la seria situación de España se hace obligado que el Bureau Interaliado de compras en ese país actúe inmediatamente⁹⁰⁶”, y el propio Willard comunicaba al Secretario de Estado que “la Embajada está de acuerdo con el Rey y el Ministerio de Estado en que las negociaciones deberían comenzar enseguida y si es posible consumir un acuerdo definitivo⁹⁰⁷”. De cualquier manera, no fue hasta comienzos de enero cuando pudieron llegar a España Mauclère y Lasteyrie, que precedieron en unos días a sus colegas estadouni-

⁹⁰² Una aproximación a la actitud francesa en DELAUNAY, Jean-Marc: “Les crédits Urquijo et la France en Guerre”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Vol. XX (1984), pp. 339-353.

⁹⁰³ “America, he said, was stopping the importation into Spain of her oil and cotton and the lack of the latter article (...) was producing so grave and industrial crisis in Barcelona that a revolution, which might endanger the Spanish monarchy, was to be feared. He urged very strongly that America’s allies should represent to her the danger of labor troubles, which might paralyze the industries in which they themselves were directly interested”. Relato del Embajador inglés sobre las declaraciones de Alhucemas a Thierry, 12/XII/1917. NARA, *Ibidem*, 652.119/395.

⁹⁰⁴ Tel. 592, de Alhucemas a Riaño, 20/XII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8155.

⁹⁰⁵ Tel. 9, de Riaño a Estado, 6/I/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

⁹⁰⁶ “...in view of serious conditions in Spain it is imperative that Inter-Allied Board for purchases in that country should act immediately...”. Tel. 2963, de Sharp a Lansing, 28/XII/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.19/375.

⁹⁰⁷ “Embassy agrees with King and Foreign Office that negotiations should be promptly inaugurated and if possible definite arrangements consummated...”. Tel. 960, de Willard a Lansing, 29/XII/1917. FRUS, 1917, Suppl. 2, Vol. 2, pp. 1225-1226.

denses⁹⁰⁸. Belmont y Huntington arribaron a la capital de España el día 11 de enero⁹⁰⁹, con instrucciones claras del Departamento de Estado:

...el objetivo primario de estas negociaciones es facilitar las compras por cuenta del ejército americano (...). Además, es muy deseable, desde nuestro punto de vista que los gobiernos británico y francés obtengan importantes créditos en España, que alivien a este país [los Estados Unidos] la carga de mayores préstamos a aquellos Estados para que financien sus compras en España. Por ello, el Departamento cree que sus negociaciones, respaldadas por nuestro embargo, deberían llevarse a cabo cooperando estrechamente con sus colegas británicos y franceses⁹¹⁰.

Con todo esto clarificado, la Embajada de los Estados Unidos en España pudo comunicar a Alhucemas el mismo día 11 que “estaba lista para comenzar las negociaciones en busca de un extenso acuerdo comercial⁹¹¹”, y el día 16 tuvo lugar una primera reunión entre Mauclère, Lasteyrie, Belmont, Huntington, y los comisionados españoles encargados de la negociación⁹¹²: el Marqués de Urquijo, dirigente del recién fundado Banco del mismo nombre⁹¹³, que representaba al consorcio financiero que debía poner el dinero para los préstamos a los franceses; y un Pablo Garnica Echeverría, Subsecretario del Ministerio de Hacienda⁹¹⁴. En un principio no estaba claro si de las conversaciones saldría un único acuerdo hispano-franco-norteamericano, o si cada uno de los dos Poderes Asociados terminaría concluyendo un convenio propio con España⁹¹⁵. Al final, seguramente a causa de las diferentes pretensiones de Francia y

⁹⁰⁸ Fueron presentados ante Alhucemas el 10 de enero. Tel. 13 de Thierry a Pichon, 11/I/1918. AD-MAE, A. Guerre, 1914-1918, Vol. 1446, p. 118.

⁹⁰⁹ Tel. 986, de Willard a Lansing, 11/I/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/411.

⁹¹⁰ “...the primary object of these negotiations is to facilitate the purchases for account of American Army (...). Furthermore, it is highly desirable from our point of view that the British and French Governments obtain large credits in Spain thus relieving this country of the burden of further loans to these countries to finance their purchases in Spain. Accordingly, Department believes that your negotiations backed by the operation of our embargo should be carried in close cooperation with your British and French colleagues...”. Tel. 852, de Lansing a Willard, 29/I/1918. NARA, Ibidem, 652.119/478b. Este telegrama es posterior al inicio de las negociaciones, pero resume muy bien el criterio que seguirían tanto Willard como el Departamento de Estado a la hora de guiar las conversaciones de Belmont y Huntington con el Gobierno Español.

⁹¹¹ “...was ready to begin negotiations looking to comprehensive trading agreement...”. Tel. 988, de Willard a Lansing, 12/I/1918. NARA, Ibidem, 652.119/414.

⁹¹² Tel. 999, de Willard a Lansing, 16/I/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1659.

⁹¹³ DÍAZ HERNÁNDEZ, Onésimo: “Los primeros años del Banco Urquijo”, ponencia presentada en el *VIII Congreso de la Asociación de Historia Económica*, celebrado en Santiago de Compostela en septiembre de 2005.

⁹¹⁴ Tel. 13, de Thierry a Pichon, ya cit.

⁹¹⁵ Tel. 999, de Willard a Lansing, ya cit.

los Estados Unidos, se optó por la segunda vía, aunque en la mayor parte de las reuniones participaron conjuntamente los delegados de los tres países.

Las negociaciones del comandante y el filántropo norteamericanos con Urquijo y Garnica transcurrieron con inusitada rapidez. Aparte de tratar del problema de las compras, Belmont había llevado a Madrid el encargo de hacerse una panorámica del estado de la marina mercante española, para determinar qué parte de la misma podía ser puesta al servicio de los aliados, según la política sugerida por Francia y Gran Bretaña, y adoptada ya por los Estados Unidos en sus negociaciones comerciales con los estados neutrales del norte de Europa. El anciano militar se puso en contacto con diversos navieros españoles, entre ellos uno “muy leal a la causa de los Aliados⁹¹⁶”, tratando de sondear su disponibilidad. Sin embargo, probablemente exasperado por su percepción de que “la gente no está aquí hecha para las prisas⁹¹⁷”, se vio incapacitado para seguir con su tarea, y recomendó al Departamento de Estado que “la cuestión del tonelaje debería ser discutida aquí, y manejada por representantes competentes, familiarizados con las prácticas vigentes en los Estados Unidos⁹¹⁸”. Es decir, que tendría que dejarse tal problema para discusiones futuras. Aparcado el asunto, no fue difícil que los españoles y los norteamericanos se pusieran de acuerdo ante el tema de las compras, y el 30 de enero ya habían concluido un proyecto de convenio, por el que la AEF obtenía permisos para comprar en España mantas, cebollas, pasas, arroz, jabón, lona y aceite de oliva, a cambio de la concesión a ésta de licencias para importar de los Estados Unidos determinadas cantidades de petróleo y algodón⁹¹⁹. Sin embargo, dos problemas vinieron a contrarrestar esta premura, y a retrasar notoriamente la ratificación de lo pactado: las desavenencias acaecidas en las negociaciones hispano-francesas, y la disconformidad del Departamento de Estado con el trabajo realizado por Belmont y Huntington.

Desde un principio, las conversaciones de Mauclère y Lasteyrie se vieron lastradas por desavenencias en cuanto al aval de los créditos que los banqueros españoles habían de emitir a favor de los compradores militares galos. El gobierno español, “deseoso de repatriar sus rentas y las acciones de los principales negocios franceses

⁹¹⁶ “...very loyal to cause of Allies...”. Tel. 1007, de Willard a Lansing, 21/II/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/452.

⁹¹⁷ “...people are not built for speed down here...”. Tel. 5, de Willard –en nombre de Belmont- a Sharp, 20/II/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

⁹¹⁸ “...tonnage question has been discussed here and should be taken up later by competent representatives familiar with practices now in force in the United States”. Tel. 1025, de Willard a Lansing, 28/II/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1660.

⁹¹⁹ Tel. 1023, de Willard a Lansing, 27/II/1918. FRUS, Ibidem. Tel. 1029, de Willard a Lansing, 30/II/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/488. Tel. 54, de Alhucemas a Riaño, 2/II/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

o franco españoles con mayoría francesa”, y consciente de la delicada situación financiera del país vecino, había instruido a sus comisionados para que exigieran como garantía “valores españoles⁹²⁰”. Lasteyrie, siguiendo instrucciones de sus jefes del Ministerio de Finanzas –quienes a su vez estaban en connivencia con las diversas casas de banca galas que habían de hacerse responsables de avalar el crédito hispano-, se declaró contrario a la sugerencia de los españoles, y éstos pasaron a proponer una vía de acción alternativa: pondrían a disposición de Francia las pesetas que se usaban para adquirir los dólares con que se pagaban las compras españolas en los Estados Unidos, los franceses se harían cargo de dichas compras, y las pagarían con créditos que al efecto les concedería el Gobierno norteamericano. Como es de suponer, esta intrincada maniobra de ingeniería financiera no satisfacía ni a París, ni a Washington. Para los Estados Unidos, aceptar tal fórmula sería casi lo mismo que financiar directamente las compras francesas, que era precisamente lo que querían evitar a toda costa⁹²¹. Tras esto, resultó que el único resguardo que los franceses parecían dispuestos a poner sobre la mesa eran sus propios bonos de guerra, que Urquijo y los demás financieros españoles no estaban muy dispuestos a admitir⁹²². A comienzos de febrero, las conversaciones se encontraban en un punto muerto, y el día 7 el propio Lasteyrie las dio por perdidas, y anunció su intención de regresar a París⁹²³.

Esta brecha, que resultaba negativa para Francia –que podía quedarse sin circulante con el que seguir comprando en la Península Ibérica-, lo era aún más para el gobierno español, que había sido previamente informado a través de Willard de que el acuerdo hispano-norteamericano “no sería ratificado hasta la conclusión [de un] acuerdo hispano francés⁹²⁴” que ahora parecía más lejano que nunca. Aparte, España estaba a punto de sufrir una nueva oleada de presiones desde el Departamento de Estado, bastante descontento con el borrador de convenio concluido por Belmont y Archer Huntington. El 2 de febrero, Lansing había enviado un par de cables a la Embajada de los Estados Unidos en Madrid lamentando que “el acuerdo parece garantizar a España durante este año prácticamente todo lo que desee y pueda obtener de nosotros. Quedamos en una posición muy débil dejando para negociaciones subsiguientes

⁹²⁰ “...désireux de rapatrier leurs rentes et les actions des principales affaires françaises ou franco-espagnoles avec majorité française exploités dans ce pays...”. Desp. 21, de Thierry a Pichon, 22/I/1918. AD- MAE, A. Guerre, 1914-1918, Vol. 1446, pp. 168-169.

⁹²¹ Tel. 38, de Thierry a Pichon, 19/I/1918. Ibidem, p. 150.

⁹²² Tel. 59, de Alhucemas a Riaño, 7/II/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

⁹²³ Tel. 052, de Willard a Lansing, 7/II/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1666.

⁹²⁴ “...would not be ratified until the conclusion of [a] French-Spanish agreement...”. Tel 1042, de Willard a Lansing, 4/II/1918. FRUS, Ibidem, 1664-1665.

y separadas los problemas de navegación y financiero⁹²⁵. Sobre el primero de ellos, argumentaba que “sería un error de juicio seguir adelante con las negociaciones españolas sin incluir negociaciones sobre tonelaje”, e incluso sugería un punto de partida:

El tonelaje total de España es de unos setecientos cincuenta mil a un millón de toneladas brutas. Proponemos, después de deducir el tonelaje requerido para las necesidades nacionales de España, estimado en trescientas mil toneladas, que los barcos restantes sean puestos a disposición de los Estados Unidos⁹²⁶.

La presentación de esta nueva exigencia, totalmente desmesurada a la par que poco solidaria con las navieras españolas -víctimas frecuentes de los submarinos alemanes-, y el hecho de que estaban siendo retenidos en la costa este de los Estados Unidos un número creciente de barcos peninsulares, afectados por un embargo que les negaba tanto los permisos de salida de los cargamentos que tenían contratados, como el carbón necesario para hacerse a la mar –había casi cuarenta embarcaciones en esta situación a comienzos de febrero⁹²⁷-, irritaron profundamente a Alfonso XIII, su gobierno y su servicio diplomático. Chandler P. Anderson, un abogado originario de Connecticut que había trabajado en varias ocasiones para el Departamento de Estado, que por aquel entonces ejercía de asesor del *War Industries Board*, y que en virtud de su amistad personal con Juan Riaño se hospedaba en la Embajada española durante sus estancias en la capital norteamericana, recogió en su diario las lamentaciones del diplomático español⁹²⁸:

⁹²⁵ “The agreement appears to grant to Spain for this year practically all she will desire and could obtain from us. This leaves us in a very weak position if shipping and financial matters are to be made the subject of subsequent and separate negotiations”. Tel. 864, del Secretario de Estado a Willard, 2/II/1918. FRUS, *Ibidem*, p. 1.664.

⁹²⁶ “...it would be an error of judgment to go forward with the Spanish negotiations without including tonnage negotiations...”; “The total tonnage of Spain is seven hundred and fifty thousand gross or about one million tons deadweight We propose, after deducting tonnage required for Spain’s own national existing estimated to be three thousand tons that the balance of her shipping be chartered to the United States...”. Tel. 862, de Lansing a Willard, 2/II/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/541b.

⁹²⁷ Nota de Lasteyrie, 11/II/1918. AD-MAE, A. Guerre, 1914-1918, Vol. 1.447, pp. 55-58.

⁹²⁸ Los papeles de Chandler P. Anderson se conservan en la sección de manuscritos de la Biblioteca del Congreso norteamericano. Su diario está lleno de anécdotas y opiniones personales que llevaron a Thomas Bailey a calificarlo de poco objetivo, y avisar de que “[it] must be used with much caution”. Sin embargo, resulta tremendamente útil a la hora de conocer la manera de pensar de Riaño, y dilucidar algunas de las maniobras de éste que no pueden ser descritas a partir de la sucinta y sobria documentación oficial española. Vid. BAILEY, Th.A.: *The Policy...op.cit.*, p. 495. Sobre Anderson: HARRISON, Benjamín T.: *Dollar diplomat: Chandler Anderson and American diplomacy in Mexico and Nicaragua, 1913-1928*, Pullman (Wash.), Washington State University Press, 1988, y SMITH, Ephraim K.: “‘A question from which we could not escape’: William McKinley and the decisión to acquire the Philippine Islands”, *Diplomatic History*, Vol. IX, n.º 4 (Invierno, 1985), pp. 363-375.

Ayer me dijo Riaño que el War Trade Bureau (sic) iba a emitir hoy una orden prohibiendo salir a los barcos españoles ahora en nuestros puertos, y que el propósito de tal orden era forzar al Gobierno Español a hacer concesiones en estas negociaciones. Dijo que nada podía tener menos posibilidades que esto de conseguir el propósito que ellos [los Estados Unidos] querían, porque su gobierno se resentiría con el hecho, y sería probable que pusiese fin a las negociaciones.

Tras esto Anderson prorrumpía en una serie de críticas desmesuradas a la actuación de la administración norteamericana en este asunto, que recuerdan vagamente a las apreciaciones de Riaño en sus despachos, y que parecían inspiradas por éste:

El incidente en su totalidad es un buen ejemplo de la bonita manera en que se hacen actualmente las cosas bajo el desorganizado plan de la administración. El Departamento de Estado se encuentra teóricamente al cargo de estas negociaciones [hispano-norteamericanas], y como un problema gubernamental debería tener control sobre ellas. Sin embargo, parece que de hecho están siendo dirigidas por un coronel del cuartel general [Belmont], que resultó estar disponible en Francia, y un coleccionista de arte americano [Huntington], que a la postre es conocido como amigo de España, mientras a este lado del océano el Departamento de Estado mantiene un contacto esporádico con las negociaciones a través de uno de sus oficiales menores, en tanto que el War Trade Board hace aparentemente todo lo posible para romper las negociaciones⁹²⁹.

Lo que con toda probabilidad pretendía Riaño al hacer a Anderson partícipe de sus preocupaciones era utilizar a éste como una especie de *lobby* español en Washington⁹³⁰. Por su puesto en el *War Industries Board*, el autor del citado diario tenía acceso directo al Consejero Adjunto del Departamento de Estado, Gordon Auchinloss, con el que en varias ocasiones trató sobre las negociaciones comerciales España-Estados Unidos, y ante el que podría presentar las posiciones del gobierno de Madrid. Sin embargo, el Embajador no consiguió nada por esta vía, como tampoco a través de

⁹²⁹ "Riaño told me yesterday that an order was to be issued today by the War Trade Bureau prohibiting all the Spanish ships now in our ports from sailing, and that the purpose of this order was to force the Spanish Government to make concessions in these negotiations. He said that nothing could be more unlikely to accomplish the purpose they wanted, because such an act would be resented by his Government, and would be likely to terminate the negotiations..."; "The whole incident furnishes a very good illustration of the amazing way in which things are being done under the present disorganization plan of administration. The State Department theoretically is in charge of these negotiations, and as a matter of governmental organization should have control over them. Apparently, however, they are really being directed by a major in the quartermaster's department, who happened to be available in France, and an American art collector, who happened to be known as a friend of Spain's, while on this side of the water the state Department is keeping in casual touch with the negotiations through one of its minor officers, while the War Trade Board is apparently doing everything they possibly can to break down the negotiations". Diario, 1/II/1918. LOC, Chandler P. Anderson Papers, Container I.

⁹³⁰ Es Shirley F. Jackson quien ha calificado originariamente a Anderson de *lobbyist*. JACKSON, Shirley F.: *The United States and Spain, 1898-1918*, Ph.D. Diss., Florida State University, 1967, p. 211.

sus repetidas representaciones ante la oficina de exteriores norteamericana y el WTB, que continuaban negando que se hubiese “prohibido en general la salida de buques españoles de puertos americanos⁹³¹”, y afirmaban que si había barcos españoles retenidos era porque, tras haber estudiado cada caso en particular, resultaba que estaban “cargados total o parcialmente con mercancías a las que no se podía dar licencia de exportación⁹³²”.

Con las negociaciones hispano-francesas a punto de romperse, los requerimientos norteamericanos al alza, y parte de la marina mercante del país anclada en espera de un levantamiento del embargo estadounidense, la posición española se hacía cada vez más insostenible. Fue en este momento cuando el rey Alfonso XIII, que había seguido muy de cerca todo el proceso, decidió intervenir personalmente. Enterado de la partida de Lasteyrie hacia París, sostuvo con el Embajador Joseph Thierry una larga entrevista, en la que le manifestó que conservaba “muy firme la voluntad de promover el acuerdo” comercial, pero que éste se había visto dificultado por “la imprevista petición de un importante tonelaje español formulada por los Estados Unidos”. Apelando “a una solidaridad nunca desmentida⁹³³”, propuso una fórmula para salir del *impasse*: si el gobierno de Washington abandonaba sus demandas relativas al tonelaje español, “él haría todo lo posible para asegurar la ratificación del acuerdo franco-español y no tendría ninguna duda de su éxito⁹³⁴”. Pocos días después añadió como condición para dar su visto bueno a los convenios la liberación de todos los barcos españoles surtos en puertos de los Estados Unidos⁹³⁵. Esta maniobra -que se unía a las diversas manifestaciones efectuadas por el monarca en el sentido de que si no había acuerdo hispano-francés, no habría algodón ni petróleo, y por tanto, se ocasionaría “la parada de las fabricas y la revolución”-, podía estar guiada por la desesperación y la irritación, pero no carecía de inteligencia. Al apelar directamente a los franceses, en lugar de seguir haciendo representaciones inútiles frente a la diplomacia de los Estados Unidos, las autoridades españolas trataron de jugar con las necesidades del

⁹³¹ Tel. 73, de Riaño a Estado, 1/II/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

⁹³² “...loaded in whole or in part with commodities as to which export licenses could not be allowed...”. Tel. 861, de Lansing a Willard, 1/II/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/469b.

⁹³³ “...la volonté très ferme de faire aboutir l’arrangement...”; “...la demande imprévue d’un tonnage espagnol important formulé par l’Ambassadeur des Etats-Unis...”; “...une solidarité que ne s’est jamais démentie...”. Tel. 108, de Thierry a Pichon, 8/II/1918. AD-MAE, A. Guerre, 1914-1918, Vol. 1447, p. 43.

⁹³⁴ “...he would do his best to secure ratification of French-Spanish agreement and did not doubt that he would be successful...”. Tel. 1053, de Willard a Lansing, 7/II/1918. FRUS, 1918. Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.667.

⁹³⁵ Tel. 1073, de Willard a Lansing, 17/II/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/550. La decisión se comunicó también a Riaño por tel. 67, 13/II/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

gobierno de París. De los aliados, era Francia la que, en ese momento, en práctica bancarota tras varios años de contienda, se encontraba más necesitada de financiación para sus transacciones comerciales, y por tanto la única que podía ejercer como valedora para que los Estados Unidos suavizasen sus posturas respecto a España. Y así ocurrió. En el informe que escribió nada más volver a París tras el parón de las negociaciones, Lasteyrie ya manifestó que “está fuera de toda duda que las medidas adoptadas por los Estados Unidos son excesivas e inoportunas; han ido más allá de los objetivos y hecho mella en el sentimiento nacional de España⁹³⁶”. Asimismo, el Ministro de Marina galo, informado por su Agregado Naval en la Embajada de Madrid, escribió a Pichon que “no existe ninguna razón para no dar satisfacción al Rey” y que “si no tiene usted objeción que formular, me permito sugerirle que telegráfie a nuestro Embajador en Washington, para que haga la maniobra necesaria cerca del gobierno americano al objeto de que se dé lo más pronto posible a los barcos españoles los medios para regresar⁹³⁷”. En consecuencia con estas y otras manifestaciones en el mismo sentido, el Ministerio de Finanzas mantuvo diversos contactos con el delegado del Departamento del Tesoro norteamericano en París, Oscar Crosby, exponiéndole las exigencias españolas, y recordándole que “nuestras negociaciones con España revisten tal interés para la causa común de los aliados que creo mi deber remitir los hechos a su atención y pedirle que intervenga si lo juzga oportuno⁹³⁸”. Por otro lado, los franceses encontraron ahora un aliado en el propio Willard, quien no dejó de recomendar a sus superiores que relajasen su actitud para con España, utilizando para ello argumentos que recordaban a los esgrimidos por Riaño ante su amigo Chandler Anderson. El 5 de febrero avisaba al Secretario de Estado de que “no se puede tratar con España sin tener en consideración su orgullo racial. No se someterá al racionamiento y la embajada no cree que aceptará ceder sus barcos⁹³⁹”, y el 11 recomendaba “la liberación de las embarcaciones detenidas en aguas americanas⁹⁴⁰”.

⁹³⁶ “Il est hors de doute que les mesures prises par les Etats-Unis sont excessives et inopportunes ; elles on dépassé le but à atteindre et froissé le sentiment national de l’Espagne...”. Nota de Lasteyrie, 11/II/1918. AD-MAE. A. Guerre, 1914-1918, Vol. 1.447, pp. 55-58.

⁹³⁷ “...Il n’existe à ma connaissance aucune raison pour ne pas donner satisfaction au Roi...”; “...si vous n’avez pas d’objection à formuler, je me permettrai de vous suggérer de télégraphier à notre Ambassadeur à WASHINGTON, de faire la démarche nécessaire auprès du Gouvernement Américain pour qu’on donne le plus tôt possible aux bâtiments espagnols le moyen de rentrer...”. Nota del Ministro de Marina al Ministro de Asuntos Exteriores, 19/II/1918 AD-MAE, A. Guerre, 1914-1918, Vol. 1447, pp. 94-95.

⁹³⁸ “...nos négociations avec l’Espagne présentent un tel intérêt pour la cause commune des alliés que je crois devoir signaler les faits à toute votre attention et vous demander d’intervenir si vous le jugez a propos”. Tel Tel. del Ministro de Finanzas a Crosby, reproducido en Tel. del Ministerio citado a Thierry, 12/II/1918. AD-MAE, Ibidem, p. 62.

⁹³⁹ “...you can not deal with Spain unless her racial pride is considered. She will not submit to rationing as suggested nor does Embassy feel that she will agree to charter her shipping above

En Washington, todas estas instancias, y probablemente también las presiones de los productores algodoneros norteamericanos, terminaron por llevar a la aceptación de la vía de salida sugerida por Alfonso XIII. El 19 de febrero el Departamento de Estado hacía saber que “no hay vapores españoles retenidos⁹⁴¹”, y el 16 daba garantías de que “todos los barcos españoles que deseen hacerse a la mar pueden partir libremente, y les serán concedidos permisos de carboneo sin imponerles ninguna condición⁹⁴²”. Asimismo, se acordó dejar el acuerdo sobre tonelaje para negociaciones posteriores. Todo ello desatascó las conversaciones hispano-francesas, que habían recibido un nuevo impulso tras el regreso de Lasteyrie a Madrid⁹⁴³, y que concluyeron hacia el 28 de febrero⁹⁴⁴, con el establecimiento de una fórmula de compromiso, por la que los banqueros españoles aceptaban los bonos de guerra ofrecidos por sus colegas galos a cambio de un crédito de 350 millones de pesetas, en tanto que los franceses se comprometían a que, en el caso de que dichos bonos no fueran suficientes para cubrir las cantidades prestadas, se completarían con parte de los valores españoles que el gobierno de Madrid deseaba repatriar⁹⁴⁵. Así, a la par que entró en vigor el acuerdo hispano-francés, los gobiernos de Madrid y Washington concluían, por intercambio de notas entre Willard y Alhucemas, el “Acuerdo entre España y Estados Unidos, relativo al comercio, de 7 de marzo de 1918”. En virtud de éste, cuya validez llegaba hasta el 31 de diciembre, el gobierno español se comprometía a conceder licencias de exportación para diversos artículos que cubrían las necesidades de la AEF: 300.000 mantas, 4.000 toneladas de cebollas, 2.000 toneladas de pasas, 2.000 toneladas de arroz, 20.000 sillas de montar, 240.000 yardas de lona, 20.000 libras de jabón de Castilla, 20.000 galones de aceite de oliva, 20.000 cueros para bridas, 20.000 cueros para atalaje, 100.000 libras de cueros. Asimismo, permitía la exportación sin restricciones a los Estados Unidos de piratas, plomo, zinc, cobre y otros minerales, así como de lana. Por su parte, aquéllos autorizarían la venta a España, “en la medida de

national necessities...”. Tel. 1047, de Willard a Lansing, 5/II/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.666.

⁹⁴⁰ “...the release of shipping now detained in American waters...”. Tel. 1058, de Willard a Lansing, 11/II/1918. FRUS, *Ibidem*, p. 1.667.

⁹⁴¹ “There are no Spanish steamers held...”. Tel. 896, de Lansing a Willard, 19/II/1918. FRUS, *Ibidem*, p. 1.668.

⁹⁴² “All Spanish vessels in American ports desiring to sail may leave freely and bunker licenses will be granted and without the imposition of any conditions...”. Tel. 915, de Lansing a Willard, 26/II/1918. FRUS, *Ibidem*, p. 1670. Correspondencia sobre el asunto entre Riaño y el Ministro de Estado en AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8186.

⁹⁴³ Su salida hacia la capital de España se anunciaba en tel. a Thierry del 12/II/1918, *ya cit.*

⁹⁴⁴ Tel. 6772, de Polk a Willard, 5/III/1918. FRUS, *Ibidem*, p. 1.670.

⁹⁴⁵ Así quedó fijado en el acuerdo hispano-francés de 7/III/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

las necesidades de los Estados Unidos y de sus aliados, y sólo por la cantidad correspondiente a la satisfacción de las necesidades nacionales de España, evitando la formación de reservas”, de 35.000 balas de algodón y 4.000 toneladas de petróleo por mes, cobre y hierro en hojas, tubos o alambre, productos químicos, material eléctrico y de telecomunicaciones, sulfato de amoníaco, aluminio y tabaco⁹⁴⁶.

6.3.3. Del convenio de marzo al acuerdo financiero de agosto

La conclusión del acuerdo del 7 de marzo no supuso la eliminación total de las barreras que se interponían en el tráfico comercial hispano-norteamericano. La concesión de las licencias de exportación convenidas por ambos signatarios tropezó con diversos problemas de índole principalmente logística. Asimismo, quedaba pendiente la resolución de los asuntos relativos al tonelaje y la posible financiación de las compras norteamericanas en España. Puntos ambos que habían de ser objeto de ulteriores negociaciones, en las que la amenaza de un nuevo endurecimiento del embargo estadounidense pesó como una espada de Damocles sobre el Gobierno de Concentración de Antonio Maura, que tomó posesión en el mismo momento en que entraba en vigor el nuevo régimen comercial España-Estados Unidos.

Dificultades de organización y problemas con la ejecución del Convenio

Con el convenio en la mano, los dos países fueron conscientes de la necesidad de concebir mecanismos para controlar la concesión, recepción y distribución de los productos contemplados en aquél. Los norteamericanos habían comenzado a actuar en este sentido ya antes de marzo. Hemos mencionado que el Departamento de Estado había enviado a David Harrell, a finales de 1917, a la Embajada de Madrid, para estudiar la situación comercial española en beneficio del WTB. En el mes de enero estaba también en la capital de España, con la misma finalidad, William A. Chadbourne⁹⁴⁷. Para finales del mes siguiente, con el acuerdo comercial en ciernes, Lansing escribía a Willard que “en vista de la posible reanudación a escala considerable de los transportes a España, se piensa que debe crearse algún tipo de organización que asegure una correcta distribución de estas mercancías, velando porque los intereses que trabajan a las órdenes de los aliados reciban todo lo que necesiten”, e informaba de que “el WTB sugiere el nombramiento de un representante en España que, actuando bajo la guía del Departamento y de usted mismo, cree una organización de carácter

⁹⁴⁶ La versión española del acuerdo en AMAE, H 2443. La inglesa en FRUS, 1918, Suppl. 1, vol. 2, pp. 1.671-1.674.

⁹⁴⁷ Tels. 988 y 992, de Willard a Lansing, 10 y 12/I/1918. LOC, Willard Papers, I, 115, 6. En realidad, Chadbourne fue elegido para el puesto a la vez que Harrell, en octubre de 1917, pero la documentación parece indicar que éste llegó antes a la capital de España. Los nombramientos en LOC, Willard Papers, I, 114, 2.

supuestamente informal (...) el WTB no concedería ninguna licencia para exportar a España sin haberse puesto previamente en comunicación con este representante, y obtenido su consejo⁹⁴⁸. El elegido para la tarea, a propuesta del Embajador, fue el citado Chadbourne, descrito como “plenamente cualificado para este trabajo, [porque] habla fluidamente español [y] está ya en contacto con autoridades españolas⁹⁴⁹”. Con el paso de las semanas, llegaría a dirigir una oficina que contó con varios empleados, y le sería asignado un ayudante, de nombre Spencer Erwin⁹⁵⁰. Entre todos, se encargaron de investigar los antecedentes de las casas receptoras de las mercancías estadounidenses para las que se había solicitado una licencia de exportación, y de recomendar o no la concesión de la misma.

Del lado español, el establecimiento de dispositivos de control fue bastante más lento y tardío. No sería hasta doce días después de efectuado el intercambio de notas hispano-estadounidense cuando Riaño se aventurara a sugerir que, en vista de “[l]a defectuosa organización y método del WTB, así como la manifiesta poca voluntad por parte de este organismo a favor de la solución, rápida y satisfactoria de las dificultades que a diario se han presentado y se presentan en materia de concesión de licencias de exportación”, sería más que conveniente “la creación de una agencia comercial semejante a la que aquí tienen todos los demás países que exportan de los Estados Unidos”, encargada “de cumplimentar las instrucciones del Gobierno con el apoyo de esta Embajada⁹⁵¹”. La propuesta del experimentado diplomático no fue mal recibida en Madrid, pero se vio lastrada por dos de los males que aquejaban a la estructura administrativa de la época: la lentitud y la escasez de medios económicos. La demora vino agravada por el cambio de titular en el Palacio de Santa Cruz, donde García Prieto dio el relevo a Eduardo Dato el 21 de marzo. Habría que esperar hasta el 10 de abril para que éste, tras haber consultado el asunto con Juan Ventosa, el Co-

⁹⁴⁸ “In view of the prospective resumption on a considerable scale of shipments to Spain, it is felt that some organization must be created to assure a proper distributions of these goods, making certain that concerns working on Allied orders receive their full requirements...”; “The War Trade Board suggests the appointment by it of a representative in Spain who, acting under the guidance of the Department and yourself, will create an organization presumably of an informal character (...). The War Trade Board would issue no license to export on Spain without previously communicating with this representative and securing his recommendation”. Tel. 899, 21/II/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1.668-1.669.

⁹⁴⁹ “...thoroughly qualified for this work, [because he]speaks Spanish fluently, [and] is already in touch with Spanish officials...”. Tel. 1086, de Willard a Lansing, 23/II/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/566.

⁹⁵⁰ Desgraciadamente, no sabemos cuál fue el destino final de Harrell, aunque diversos indicios parecen indicar que, debido a sus desavenencias personales con el Embajador Willard, fue enviado al Consulado americano en Barcelona. Sobre el nombramiento de Erwin, y el envío de tres oficinistas para Chadbourne, vid. tel. 1217, de Willard a Lansing, 8/IV/1917. NARA, Ibidem, 652.119/716.

⁹⁵¹ Tel. 186, de Riaño a Alhucemas, 19/III/1918. AMAE, H 2443.

misario de Abastecimientos del gobierno español, diera a Riaño el visto bueno para “constituir la Agencia comercial propuesta en su telegrama (...) que deberá denominarse ‘Delegación gestora comercial de Embajada de S.M.’⁹⁵²”. El telegrama carecía de instrucciones acerca de la manera de organizar la nueva oficina, y poco después se hizo saber al Embajador en Washington que las estrecheces presupuestarias iban a hacer difícil designar a alguien ajeno al mundo diplomático para dirigir la citada delegación, y se le preguntaba si consideraba viable para el puesto al Cónsul español en Nueva Orleans, Alejandro Berea⁹⁵³. Cuando Riaño respondió que en “caso de ser designado el señor Berea (...), considero absolutamente imprescindible que un cónsul de carrera le sustituya en el puesto que en la actualidad ocupa, de inmensa importancia debido a la exportación de algodón⁹⁵⁴” -que se centralizaba en la citada ciudad de Louisiana-, el Ministro de Estado llevó la cuestión al Consejo de Ministros⁹⁵⁵. Éste dio finalmente el visto bueno para el nombramiento como director de la oficina comercial española en los Estados Unidos de Antonio Cuyás Armengol⁹⁵⁶, un miembro de la Cámara de Comercio de Madrid con larga experiencia en el mercado americano⁹⁵⁷.

Para cuando Cuyás pudo tomar posesión de su nuevo puesto habían comenzado a correr los días del mes de mayo⁹⁵⁸ y las deficiencias de la maquinaria administrativa española, unidas a la complejidad de los procesos burocráticos del WTB, estaban dificultando sobremanera el cumplimiento de los acuerdos de marzo. Un mes antes, Chadbourne había comenzado a avisar a sus jefes de que “el Gobierno español no ha proporcionado [todavía] los permisos de exportación para la AEF pendientes desde el 12 de marzo⁹⁵⁹”, a pesar de que los Estados Unidos habían permitido la salida hacia España de productos alimenticios, aceites, algodón, maquinaria para ferrocarriles, etc.⁹⁶⁰ Esto, unido a diversos informes del Agregado Naval Benton Decker⁹⁶¹,

⁹⁵² Tel. 165, de Dato a Riaño, 10/IV/1918. AMAE, *Ibidem*.

⁹⁵³ Tel. 196, de Dato a Riaño, 26/IV/1918. AMAE, *Ibidem*.

⁹⁵⁴ Tel. 294, de Riaño a Dato, 28/IV/1918. AMAE, *Ibidem*.

⁹⁵⁵ Carta de Juan Ventosa al Subsecretario de Estado, Emilio de Palacios, 29/IV/1918. AMAE, *Ibidem*.

⁹⁵⁶ Tel. 201, de Dato a Riaño, 1/V/1918. AMAE, *Ibidem*.

⁹⁵⁷ Informe de la Cámara de Comercio de Madrid sobre A. Cuyás, 1/V/1918. AMAE, *Ibidem*.

⁹⁵⁸ Tel. 310, de Riaño a Dato, 4/V/1918. AMAE, *Ibidem*.

⁹⁵⁹ “Spanish Government not yet granted permits pending since March 12th for export to American Expeditionary Force”. Tel. 1206, de Willard a Lansing, 5/IV/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/711.

⁹⁶⁰ Tel. 1.044, de Lansing a Willard, 16/IV/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/726.

⁹⁶¹ Decker venía protestando en contra del acuerdo desde mucho antes de su ratificación. Desp. 1104, de Willard a Lansing, 16/II/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/776. Sobre sus “disturbing reports”, tel. 1.104, de Lansing a Willard, 11/V/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/816.

criticando el comportamiento español frente al convenio comercial, llevó al representante del WTB en la Península a afirmar que “la actitud de España es la de recibir mucho y dar poco, mientras espera a ver quién gana la guerra⁹⁶²”, y a recomendar la rescisión del pacto por el incumplimiento español de sus términos.

Fue en este punto donde Willard, que adoptó frente al gobierno de Maura una actitud más condescendiente de la que había demostrado respecto a los ejecutivos presididos por Alhucemas, decidió intervenir para pacificar los ánimos. Por una parte, tras remitir el asunto directamente a Dato, la Embajada norteamericana consiguió que se emitieran los primeros permisos de venta en beneficio del ejército norteamericano a mediados de abril⁹⁶³. Por otro lado, el Embajador no paró de manifestarse en contra de la línea de acción sugerida por Chadbourne, cuya aplicación tendría consecuencias para el conjunto de los aliados, y por tanto no podía ser decidida en exclusiva por los Estados Unidos:

...notificar al gobierno español que el acuerdo se da por terminado es un paso serio a ser dado sólo tras considerarse grandemente y haber consultado al Gobierno francés, que es parte indirecta en este contrato. Es más, tal acción conllevaría la inmediata retirada del crédito francés. La cuestión también tiene que ver con asuntos políticos y con la buena fe⁹⁶⁴.

Estas recomendaciones de Willard, inspiradas muy probablemente por su intención de no desestabilizar a un ejecutivo de concentración nacional que veía como la única alternativa a una dictadura militar o a la vía revolucionaria⁹⁶⁵, llevaron al Departamento de Estado a reconsiderar algunas de las medidas de represalia que se habían planificado⁹⁶⁶.

Sin embargo, ello no fue óbice para que el WTB, una vez tuvo conciencia del retraso español en emitir las primeras licencias de exportación en beneficio de la AEF, pusiera cada vez más impedimentos para la concesión de permisos de salida para el

⁹⁶² “...Spain’s attitude is one of getting much and giving little while she watches who will win the war...”. Tel. 1293, de Willard a Lansing, 3/V/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1.678-1.679.

⁹⁶³ Tel. 1.205, de Willard a Lansing, 5/IV/1918. FRUS, *Ibidem*, pp. 1674-1675. Tel. 1293, ya cit.

⁹⁶⁴ “...to notify Spanish Government that agreement is at end is serious step and one to be taken only after great consideration and consultation with French Government which is indirect party to contract. Moreover such action would bring about immediate withdrawal of French credit. This question also involves political policy (sic) and good faith...”. Tel. 1.298, de Willard a Lansing, 3/V/1918. FRUS, *Ibidem*, p. 1.679.

⁹⁶⁵ Despacho de Willard a Lansing, 15/V/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919. Esa parecía ser también la opinión de los británicos. Despacho 9.327, de la Embajada de los Estados Unidos en Londres al Secretario de Estado, 14/VI/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1047.

⁹⁶⁶ Tel. 1.104, ya cit.

petróleo, el algodón, el cobre y el resto de mercancías requeridas por España⁹⁶⁷. Las demoras que ello ocasionó volvieron a herir las susceptibilidades de Riaño, quien decidió echar mano otra vez de su amistad con Chandler Anderson. En una nueva estancia de éste en Washington, a comienzos de mayo, le hizo una trágica descripción de la situación española:

Dijo que la ruptura de esta promesa es sentida mucho más profundamente y crea resentimientos más amargos que cualquier otra cosa en esta situación. Dijo que su país no estaba habitado por comerciantes; que los españoles eran gente chapada a la antigua con tradiciones de honor en el cumplimiento de cualquier compromiso, eran muy susceptibles por esa razón, y que sentían que habían sido víctimas de un mezquino truco yanqui, y si no se hacía nada por alterar este sentimiento, no le sorprendería en absoluto si su gobierno tomaba en represalia alguna pedida para cortar las mercancías que Pershing iba a recibir en virtud del acuerdo, que son totalmente esenciales para nuestras tropas en Francia. El resultado de todo ello sería su llamada [a consultas] y la interrupción de nuestras amistosas relaciones, lo cual resultaría en un importante reforzamiento de la influencia alemana en España⁹⁶⁸.

Tales palabras, cargadas de unas amenazas de ruptura que España ni tenía posibilidades ni intención de cumplir, iban destinadas a impresionar a Anderson antes de una entrevista que había acordado con Henry Cabot Lodge para tratar de los asuntos de España. Este Senador republicano originario de Boston era una de las figuras preeminentes del legislativo norteamericano, y un opositor a ultranza del Presidente Wilson, con el que mantuvo una pugna política que llegaría a su cenit más de un año después con motivo del debate de ratificación del Tratado de Versalles⁹⁶⁹. Sin embargo, Lodge también había sido, junto con Theodore Roosevelt, Alfred Mahan, John Hay,

⁹⁶⁷ Tel. 174, de Riaño a Dato, 18/IV/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185. El uso del embargo como medio continuado de presión con el que hacer a España avenirse a términos con los Estados Unidos se reconoce en el tel. 1429, de Lansing a Willard, 14/VIII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1230.

⁹⁶⁸ "He said that the breach of this promise is felt more keenly and resented more bitterly than anything else in the situation. He said that his country was not inhabited by a commercial people; that the Spaniards were old fashioned and with traditions of honor for the fulfillment of any promises, and were easily imposed upon for that reason, and that they felt that they had simply been made the victim of a shabby Yankee trick, and if something was not done to relieve this feeling, he would not be at all surprised if some retaliatory measure was undertaken by his Government to shut off the supplies which Pershing is to receive under the agreement, and which are absolutely essential to our troops in France. The result of this would be his recall and the interruption of our friendly relations, which would result in a great strengthening of the German influence in Spain". Diario, 3/V/1918. LOC, Chandler P. Anderson Papers, Container II.

⁹⁶⁹ Sobre Lodge, vid. WIDENOR, William C.; *Henry Cabot Lodge and the search for an American Foreign Policy*, Berkeley (Cal.), University of California Press, 1980; MILLER, William J.: *Henry Cabot Lodge. A biography*, New York, Heineman, 1967, y GARRATH, John Arthur: *Henry Cabot Lodge, a biography*, New York, Knopf, 1953.

Elihu Root y otros⁹⁷⁰, uno de los máximos defensores del expansionismo norteamericano, y tenía una visión de España marcada por el jingoísmo típico de la guerra de 1898. Esto último no le predisponía para realizar a favor de este país la labor de presión senatorial que el Embajador español y su amigo pretendían. De hecho, a lo largo de su encuentro, el Senador confesó a Anderson que “no tenía mucha simpatía para con España, porque no sentía que fueran particularmente amistosos con nosotros [los Estados Unidos]”, y aunque reconoció que “nuestro Gobierno estaba haciendo estúpidamente el juego a Alemania en nuestra manera de tratar a España”, y prometió que “llevaría el asunto ante el Comité de Relaciones Exteriores” del Senado, quedó bastante claro que estaba poco dispuesto a moverse en esa dirección⁹⁷¹.

Por otra parte, aunque España cosechó pocos éxitos en sus intentos por agilizar los procesos burocráticos y eliminar las reticencias del WTB, cuando lograba finalmente hacerse con permisos de exportación, era frecuente que se encontrase con nuevos obstáculos que impedían su ejecución inmediata, y que la existencia de la Delegación Gestora Comercial no lograba evitar. No era una situación extraña que diversos cargamentos destinados para la Península hubieran de esperar almacenados en el puerto de salida porque no se había previsto la presencia de ningún barco para transportarlos⁹⁷². El problema no parecía residir, en este caso, tanto en la escasez de tonelaje, como en la indisciplina de los armadores españoles, que preferían dedicar el espacio de sus bodegas a otras rutas más lucrativas que las del comercio hispano-estadounidense⁹⁷³ de artículos de primera necesidad. La Embajada de España en los Estados Unidos ya había previsto desde un principio estas complicaciones, y había tratado de solucionarlas designando a Antonio Caragol, un comerciante británico de origen español y establecido en territorio norteamericano, como representante provisional de la Delegación Gestora en Nueva York⁹⁷⁴. Sin embargo, poco era lo que un solo individuo podía hacer, y en junio Cuyás hacía una desalentadora descripción de la situación:

⁹⁷⁰ Vid. ZIMMERMANN, Warren: *First Great Triumph*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2004.

⁹⁷¹ “...he did not have much sympathy for Spain, because he did not feel that they were particularly friendly to us...”; “...our Government was very stupidly playing the German game in our treatment of Spain...”; “...he would take the matter up with the foreign relations committee...”. Diario, 3/V/1918, ya cit.

⁹⁷² Tel. 1.387, de Lansing a Willard, 3/VIII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1193.

⁹⁷³ Tel. 1.550, de Willard a Lansing, 16/VII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1.687-1.688.

⁹⁷⁴ Los datos sobre Caragol en su carta a Juan Francisco de Cárdenas, Encargado de Negocios de la Embajada de España en los Estados Unidos, s/f. Sobre las gestiones de Caragol, vid. su informe de 4/XI/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

...las mercancías están esparcidas en una infinidad de almacenes (...) los cargadores no saben qué buques podrán tomarlas, ni cuándo llegarán aquéllos, porque en muchos casos los mismos agentes de los armadores no saben ni que hayan salido de España con rumbo a New York hasta que arriban a este puerto; (...) no se puede prefijar el punto de embarque en la vastísima y complicadísima extensión de aguas y muelles que constituye la bahía de Nueva York...

Para remediar este caótico panorama, proponía la creación de una sucursal de la Delegación Gestora en la rada neoyorquina, compuesta de un Presidente y al menos tres vocales, que se encargarían de distribuir entre los distintos barcos españoles la carga disponible que hubiese de ser llevada a la Península Ibérica⁹⁷⁵. Las ideas de Cuyás llegaron al Ministerio de Fomento⁹⁷⁶, y allí permanecieron sin respuesta, topándose de frente con las mismas dificultades que habían estado a punto de echar a pique el proyecto original de la oficina que dirigía el autor de las palabras recién recogidas. La única disposición que partió de Madrid, donde los problemas para doblegar la voluntad de los navieros españoles habían llegado a la mesa de despacho del propio Maura⁹⁷⁷, fue la orden, emitida en fecha tan tardía como el mes de agosto de 1918, a favor de Riaño, de requisar “todos los buques españoles que toquen en Estados Unidos mientras haya carga disponible para transportar a España⁹⁷⁸”. La medida, que no hacía sino seguir los pasos dados por otros países meses atrás para controlar su propio comercio, no logró sin embargo acabar con los retrasos ni los problemas, ante la falta de medios de que adolecía la Embajada española para imponer su voluntad a los propietarios de barcos, de los que aún se decía en el mes de noviembre, días antes de concluirse el armisticio, que ponían muchas trabas para acatar las órdenes provenientes de la Delegación Gestora Comercial⁹⁷⁹.

La cuestión del tonelaje

La retención de las licencias de exportación destinadas a España, o la renovada negación de permisos de carboneo para los barcos españoles anclados en los Estados Unidos fueron medidas que no sólo se contemplaron como respuesta a la lentitud española en cumplir lo pactado en marzo. El WTB se planteó, a lo largo de esos meses, una nueva utilización del embargo como medio de presión con el que solucionar los asuntos del tonelaje y la financiación de las compras norteamericanas en España, que el convenio había dejado en el aire. Ambos problemas comenzaron a ser

⁹⁷⁵ Memorando de Antonio Cuyás, junio de 1918. AGA, *Ibidem*.

⁹⁷⁶ Tel. de Dato al ministro de Fomento, 15/VI/1918. AMAE, H 2443.

⁹⁷⁷ Nota del Director General de Comercio, mayo de 1918. AM, Leg. 256, Carpeta 4.

⁹⁷⁸ Tel. 417, de Dato a Riaño, 22/VIII/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8186.

⁹⁷⁹ Desp. 393, de Riaño a Estado, 9/XI/1918. AMAE, H 2443.

considerados de forma seria poco después de concluido el acuerdo, aunque con un grado de intensidad diferente. En un primer momento los Estados Unidos trabajaron de forma más aguda para conseguir que el gobierno de Madrid se comprometiese a poner a su servicio un número determinado de barcos. Sin embargo, con el discurrir de los meses el tema se enfrió, para ceder su primacía a la búsqueda de créditos con los que pagar las adquisiciones que los representantes de la AEF llevaban a cabo en España.

El artículo XIII del convenio había estipulado que, inmediatamente “después de la firma del presente arreglo principiarán negociaciones para llegar a un acuerdo acerca del transporte por mar entre España y los Estados Unidos”. Entretanto se trabajaba en este sentido, y para calmar los temores españoles a ver de nuevo sus barcos retenidos en Nueva York o Nueva Orleans, se concedió un plazo de dos meses durante los cuales “cada uno de los dos Gobiernos facilitará en cuanto le sea posible el carbón de los barcos del otro que toquen en sus puertos, a fin de evitarles retrasos inútiles y de acelerar su rotación⁹⁸⁰”. No fue hasta el mes de abril cuando los Estados Unidos se pusieron en marcha para seguir los pasos marcados por este artículo, y ello a instancias del gobierno español, que veía temeroso cómo se consumía el plazo de sesenta días sin haberse solucionado el espinoso problema de la navegación. Consecuentemente, el Embajador de España en Washington, siguiendo órdenes del Ministro de Estado, escribió a Lansing el 17 de abril recordándole que “el gobierno español está esperando oír qué proposición están dispuestos a hacer los Estados Unidos para la negociación contemplada en el artículo XIII del Acuerdo Comercial; (...) he sido instruido para llamar su más urgente atención ante el asunto, ya que el gobierno español está deseoso de evitar la situación que podría derivarse de la negativa a suplir de carbón a los barcos españoles después de finalizado el período de dos meses referido anteriormente⁹⁸¹”.

La nota de Riaño tardaría un mes en ser respondida, período que los norteamericanos dedicaron a preparar las negociaciones con el gobierno español. En los *pourparlers* previos a la Conferencia Interaliada de noviembre-diciembre de 1917, Bainbridge Colby había acordado con las autoridades de Londres que “todo el tonelaje neutral conseguido por Gran Bretaña y los Estados Unidos –las dos potencias asociadas con mayor capacidad naval- debería (...) ser utilizado solamente en servicios de

⁹⁸⁰ Texto del acuerdo de 7/III/1918, ya cit.

⁹⁸¹ “...the Spanish Government is expecting to hear what proposition the United States are prepared to make for the negotiation stated in Article XIII of the Commercial Agreement; (...) I have therefore been instructed to bring the matter to your urgent attention, for the Spanish Government is anxious to avoid the situation which might arise from the refusal of bunker coal to Spanish vessels after the termination of the period of two months previously referred to”. Nota de Riaño a Lansing, 17/IV/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

guerra, y ser distribuido equitativamente entre Inglaterra y los Estados Unidos⁹⁸². En vista de esto, la Embajada norteamericana se había acercado al gabinete de Lloyd George para tratar de coordinar las negociaciones a entablar con España sobre el asunto⁹⁸³. Sin embargo, los británicos no parecían muy entusiasmados con la perspectiva, por varias razones. En primer lugar, su cooperación con los Estados Unidos en materia marítima no estaba siendo todo lo fluida y completa que cabría esperar. La renuencia de los norteamericanos a sacar barcos de sus rutas tradicionales para ponerlos al servicio del esfuerzo bélico había contribuido a aumentar el peso de las exigencias que recaían sobre los mercantes ingleses. El propio Winston Churchill, por entonces Ministro de Municiones, se referiría veladamente a esta circunstancia en sus memorias:

La necesidad de buques era aguda; las pérdidas de la guerra submarina, las exigencias de los distintos teatros de lucha, la alimentación y todo lo que subsistía del comercio de la Gran Bretaña, las necesidades de los aliados, los deseos crecientes de los Estados Unidos y las importaciones de primeras materias de guerra habían llevado a nuestra marina mercante al límite del esfuerzo⁹⁸⁴.

Por otra parte, Londres no era muy optimista respecto de las posibilidades de obtener de España alguna concesión en materia de tonelaje, ya que sus intentos por hacerlo durante la negociación del Acuerdo Cortina se habían visto frustrados, y no habían conseguido nada más allá de la manifestación, por parte del gobierno de Madrid, de su “propósito de enviar barcos españoles a puertos británicos con el objeto de cargar carbón para España⁹⁸⁵”. Confusa frase que sólo permitía concebir una vaga esperanza de que dichos vapores, en su viaje de ida, pudieran ir cargados con productos necesarios para Gran Bretaña.

Por todo ello, el *Foreign Office* y el Ministerio de Navegación ingleses respondieron al Departamento de Estado que, antes de contemplar cualquier negociación conjunta con España, desearían tener claras “qué bazas tenemos en nuestras manos (...) que puedan inducir al gobierno español a ceder barcos (...) a los intereses aliados⁹⁸⁶”. El WTB replicó a esta cuestión que la “obligación de abastecer de carbón a los

⁹⁸² “...that all neutral tonnage acquired by Great Britain or the United States should hereinafter be utilized only in war service and should be allocated equally between England and the United States...”. Informe de Colby sobre la Conferencia Interaliada, ya cit.

⁹⁸³ Tel. 9653, de Page a Lansing, 22/IV/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/765.

⁹⁸⁴ CHURCHILL, Winston S.: *La crisis mundial, 1911-1918*, Barcelona, Los Libros de Nuestro Tiempo, 1944, p. 665. El subrayado es nuestro.

⁹⁸⁵ Artículo I del Acuerdo anglo-español de 6/XII/1917. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917.

⁹⁸⁶ “What levers remain still in our hands (...) which could induce Spanish Government (...) to charter for (...) the Allied interests...”. Tel. 9653, de Page a Lansing, ya cit.

barcos españoles está vigente sólo durante los dos primeros meses del acuerdo y por tanto, tenemos el control sobre el carboneo como palanca para inducir a España a hacer un acuerdo con nosotros”. Consecuentemente, demandaban de los británicos el envío de un experto en materia naval a territorio español “para unirse a Chadbourne e iniciar las negociaciones con él⁹⁸⁷”. Una vez más, los mandatarios ingleses optaron por la cautela, e informaron a L.P. Sheldon, el representante de la Administración Americana de Alimentos en Londres, de que no eran partidarios de mandar a un perito a la Península sin que previamente “se obtuvieran de las autoridades españolas seguridades precisas de que aceptan ciertos principios generales”, entre los que se enumeraban los siguientes:

Uno. Una parte importante del tonelaje español será dedicada al transporte de mercancías esenciales para Suiza⁹⁸⁸. Dos. No se pondrá ningún obstáculo a que los propietarios españoles comercien en interés de los aliados. Tres. Los viajes de urgencia en barcos españoles estarán sujetos a la aprobación del Comité de Navegación [de los Estados Unidos] o del ejecutivo Interaliado para el fletamento (...). Cuatro. Los barcos navegando hacia el este cargarán carbón sudafricano con destino a almacenes autorizados. Cinco. Dirigir los barcos españoles hacia el comercio carbonífero con el Reino Unido (...) tales barcos llevarán fruta y otras mercancías españolas, y cargarán una cantidad de hierro para el Reino Unido⁹⁸⁹.

Al formular estas bases, el gobierno británico había de ser consciente de que estaba proponiendo objetivos maximalistas. El propio Chadbourne admitió que hacer tales proposiciones de partida al gobierno español sería “un modo completamente

⁹⁸⁷ “...to supply Spanish ships with bunkers continues only during the first two months of agreement and, we therefore have bunker control as a lever to induce Spain to make an agreement with us...”; “...t joun Chadbourne and with him initiate negotiations...”. Tel. 7464, de Lansing a Page, 26/IV/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1677-1678.

⁹⁸⁸ Como contrapartida a sus negociaciones con Suiza, los aliados habían acordado procurar a aquélla medios de transporte para abastecerse de trigo y otros productos básicos, que por situación geográfica tenía muy difícil obtener. Un medio de cumplir fácilmente esa promesa era cargar las mercancías en barcos neutrales, que los alemanes se comprometían a no atacar, y que descargaban en el puerto francés de Cette, desde donde su contenido era transportado a Suiza por vía terrestre. Vid. Cap. 8, “The rationing negotiations with Switerland”, de BAILEY, Th.A.: *The Policy...op.cit.*, pp. 239-271.

⁹⁸⁹ “...it should be obtained if possible from the Spanish authorities definite assurances that they would accept certain general principles...”; “One. A substantial block of Spanish tonnage shall engage in carriage of Switzerland’s essential supplies. Two. No obstacle will be placed in way of Spanish owners undertaking trade in Allied interest. Three. Immediate voyages in Spanish ships to be subject to approval by Shipping Board or Inter-Allied chartering executive (...) Four. Vessels trading to East to load South African for approved depots. Five. Direction of Spanish ships into United Kingdom coal trade (...) such ships to carry fruit and other Spanish cargo and to load proportion of iron ore to the United Kingdom”. Tel. 10.030, de Page a Lansing, 13/IV/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.119/868.

equivocado de iniciar las negociaciones⁹⁹⁰, y los Estados Unidos terminaron por pensar que los ingleses estaban buscando excusas para evadir su intervención en el asunto del tonelaje español. Consecuentemente, el Departamento de Estado decidió buscar a su propio especialista en cuestiones de marina mercante para enviarlo a Madrid. El elegido, a propuesta del citado Sheldon⁹⁹¹, fue Alfred G. Smith⁹⁹², presidente de la *New York & Cuba Mail Steamship Co.* o *Ward Line*, una naviera estadounidense primordialmente dedicada a la navegación interamericana⁹⁹³.

Para cuando se anunció el nombramiento de Smith había sido necesario proceder a una primera renovación del período de dos meses contemplado en el artículo XIII del Convenio de marzo. Fueron de nuevo los españoles los que, deseosos de evitarse cualquier contingencia desfavorable, señalaron al Departamento de Estado que el plazo llegaba a su fin, y solicitaron que se prorrogase⁹⁹⁴. Sin embargo, en Washington los funcionarios a las órdenes de Lansing estaban deseosos de tener en sus manos la posibilidad de volver a usar el embargo sobre el carbón como un instrumento de coacción contra España. Consecuentemente, la oficina de exteriores norteamericana anunció a Riaño que, a partir del 8 de mayo, el WTB volvería a aplicar a los barcos españoles, “en un espíritu de benevolencia”, las restricciones al carboneo existentes antes de la conclusión del convenio⁹⁹⁵. Sorprendido, e imaginándose una nueva colección de vapores de su país forzados a permanecer en puertos del otro lado del Atlántico, Eduardo Dato manifestó a Willard “su pesar (...) y su sorpresa de que el Gobierno de los Estados Unidos hubiera cambiado de repente su política respecto a España⁹⁹⁶”. El Embajador norteamericano, sobrecogido por estas palabras y en su línea favorable a un relajamiento de posturas frente al gabinete de Maura, se creyó en la obligación de recordar al Secretario de Estado que “no ha sido culpa del gobierno español que las negociaciones (...) no se hayan comenzado antes⁹⁹⁷”. Y Chadbourne, generalmente partidario de aplicar la *política del palo*, pero consciente a su vez de la necesidad de

⁹⁹⁰ “...entirely wrong way to go about negotiations...”. Tel. 1032, de Willard a Lansing, 4/V/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/822.

⁹⁹¹ Tel. 9653, de Page a Lansing, *ya cit.*

⁹⁹² Tel. de Lansing a Page, 10/V/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/867.

⁹⁹³ Sobre la Ward Line vid. <http://www.wardline.com>.

⁹⁹⁴ Tel. 305, de Riaño a Dato, 1/V/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

⁹⁹⁵ “...with a spirit of benevolence...”. Tel. 1.301, de Willard a Lansing, 4/V/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1.679-1.681.

⁹⁹⁶ “...his regret (...) and his surprise that Government of the United States should suddenly change its policy toward Spain...”. Tel. 1.303, de Willard a Lansing, 4/V/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/823.

⁹⁹⁷ “...it has not been the fault of Spanish Government that negotiations (...) have not been begun more promptly”. Tel. 1.301, de Willard a Lansing, *ya cit.*

no dar motivos a España para aumentar su resentimiento contra los Estados Unidos, coincidió con Willard en la recomendación de otorgar al gobierno español la prórroga que solicitaba⁹⁹⁸. Finalmente, el Departamento de Estado se plegó ante los consejos de sus representantes, y el 8 de mayo anunció que durante treinta días se continuaría proporcionando a los navíos españoles el carbón norteamericano necesario para realizar sus travesías⁹⁹⁹.

No sería ésta la única renovación del período de carboneo que habría de concederse. A pesar de haberse acordado su nombramiento a comienzos de mayo, Alfred G. Smith tardaría más de mes y medio en llegar a España. El motivo de tal retraso fue que, antes de proceder hacia Madrid, hubo de detenerse brevemente en Londres y París, para perfilar con los representantes de su país en ambas capitales los términos de las futuras transacciones con el gobierno español. Fue en la ciudad del Támesis donde estos preparativos hubieron de revestir mayor intensidad, ya que el gabinete británico, al ver que los norteamericanos seguían firmemente anclados en su propósito de lograr un acuerdo naval con España, y a pesar de su renuencia inicial, había hecho saber a Washington que “si el gobierno de los Estados Unidos piensa que puede ser de alguna utilidad que un representante británico vaya a Madrid”, estaría “dispuesto a nominar a dos delegados para tal propósito¹⁰⁰⁰”. Smith decidió aceptar la oferta¹⁰⁰¹, y fue designado para trabajar con él en España un funcionario del Ministerio de Navegación inglés, de nombre Carlton Levick¹⁰⁰². La nominación de Levick se hizo efectiva en los últimos días de julio, mucho después de que hubiese finalizado la prórroga inicial concedida a España por el Departamento de Estado. Esta dilatación de los preparativos de la misión de Smith obligó a la Embajada de los Estados Unidos a tratar de evitar una nueva muestra de nerviosismo por parte del Ministro de Estado, y antes de que éste pudiera hacer ninguna indicación al respecto, fue Willard quien, el 31 de mayo, recordó a sus superiores que la “extensión del período contemplado en el artículo trece del acuerdo comercial (...) expirará el ocho de junio”, y pidió permiso para “informar al Ministerio de Negocios Extranjeros de que dicho período se extenderá hasta el 10 de julio de 1918, inclusive¹⁰⁰³”. Una vez más el WTB, en su línea de procurar la maxi-

⁹⁹⁸ Tel. 1.302, de Willard a Lansing, ya cit.

⁹⁹⁹ Tel. 1.101, de Lansing a Willard, 8/V/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.681.

¹⁰⁰⁰ “...if the United States Government think it would be of any service for a British representative to go to Madrid, they would be willing to nominate two representatives...”. Tel. 10.253, del Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Gran Bretaña (Irwin Laughlin) a Lansing, 27/V/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/928.

¹⁰⁰¹ Tel. 10.742, de Laughlin a Lansing, 20/VI/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.685.

¹⁰⁰² Tel. 1.484, de Willard a Lansing, 28/VI/1918. FRUS, *Ibidem*, p. 1.686.

¹⁰⁰³ “...extension of period contemplated article thirteen of commercial agreement (...) will expire June eight...”; “...to inform the Foreign Office that said period is extended to, and including, July

mización de las bazas negociadoras, limitó las pretensiones del diplomático, aconsejando “no ampliar el acuerdo de carboneo más allá del 25 de junio” -fecha prevista de la llegada de Alfred Smith a Madrid-, ya que éste “podría usar las futuras prórogas para obtener crédito para el comercio o para él mismo¹⁰⁰⁴”. En esta ocasión se siguieron los consejos de la oficina reguladora del intercambio mercantil, con el inconveniente de que llegó la fecha indicada sin que el Presidente de la *Ward Line* hubiese arribado a la Península Ibérica. Finalmente, cansado de jugar con los plazos, de las continuas insistencias del ejecutivo español para iniciar de una vez los tratos sobre el tonelaje¹⁰⁰⁵, y de que el retraso en ponerlos en marcha truncase la agenda prevista, Lansing comunicó a su representante en España que se había decidido otorgar indefinidamente, y sin límite prefijado, permisos de carboneo a todos los barcos españoles navegando “desde los puertos estadounidenses del Golfo y el Atlántico¹⁰⁰⁶”.

Esta solución provisional, que permitía un mínimo de alivio al gabinete presidido por Maura, pero dejaba en manos norteamericanas la posibilidad de reactivar el embargo cuando así se decidiese, fue arbitrada poco antes de que Smith y Levick llegaran a Madrid, y comenzaron a trabajar con vistas a las reuniones que habrían de mantener con el interlocutor que a la postre designase el gobierno español. Precisamente cuando éste acababa de elegir a un funcionario del Ministerio de Fomento —el Director General de Comercio, Industria y Trabajo, Vicente Cantos¹⁰⁰⁷—, como su representante en las conversaciones sobre el tonelaje, el delegado inglés decidió súbitamente retornar a Londres al confirmar, tras sus pesquisas iniciales, la impresión que siempre habían tenido los británicos de que “nada puede obtenerse¹⁰⁰⁸” de España en materia de barcos.

La marcha de Levick dejó a Smith como único interlocutor de Cantos. Las primeras conversaciones mantenidas con éste no tardaron en convencer al americano de

tenth 1918...”. Tel. 1.389, de Willard a Lansing, 31/V/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/951.

¹⁰⁰⁴ “...not extending bunkering agreement of March 7th beyond June 25th until Smith’s arrival. He may be able to use the further extension to obtain credit for the trade or for himself”. Tel. de William Phillips (Segundo Subsecretario de Estado) a Willard, 10/VI/1918. NARA, Ibidem, 652.119/972.

¹⁰⁰⁵ El 19 de junio Dato había recordado nuevamente a Willard que el 25 de junio estaba cerca, y España seguía esperando la disposición de los Estados Unidos para iniciar las negociaciones. Tel. 280, de Dato a Riaño, 20/VI/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185. Tel. 1.459, de Willard a Lansing, 20/VI/1918. NARA, Ibidem, 652.119/1027.

¹⁰⁰⁶ “...from Atlantic and Gulf ports of the United States...”. Tel. 1.278, de Lansing a Willard, 29/VI/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.686.

¹⁰⁰⁷ Tel. 1.508, de Willard a Lansing, 5/VII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1090.

¹⁰⁰⁸ “...nothing can be gotten...”. Tel. 1.511, de Willard a Lansing, 5/V/1918. NARA, Ibidem, 652.118/1093.

que las pretensiones expresadas por Lansing el mes de febrero, en el sentido de que España era capaz de poner a disposición de los aliados las dos terceras partes de su marina mercante, eran una vana ilusión, y que todo parecía indicar que el Ministerio de Navegación del Reino Unido había estado acertado desde el principio. En un informe que envió al WTB se hacía eco de la caótica situación de la marina mercante española:

Los registros marítimos parecen incompletos, confusos y poco fiables (...). La única manera de examinar cómo se emplea el tonelaje español es a través de Lloyds. Los Gobiernos Asociados deberían darse por satisfechos con [la afirmación del gobierno de Madrid] de que el tonelaje español se emplea juiciosamente al servicio de los intereses aliados y de las necesidades de España, y tener por seguro que, dada la ausencia de un control real del Gobierno sobre los navieros españoles, España no acabará dependiendo del tonelaje aliado para sobrevivir. Los propietarios españoles parecen ignorar los decretos del gobierno, y se limitan a hacer pingües beneficios mediante [el uso de] rutas incontroladas y [el cobro de] altas tasas...¹⁰⁰⁹

Negándose todavía a rendirse ante las evidencias, el Consejero del Departamento de Estado volvió a pedir a Smith que realizase “un estudio cuidadoso de la situación, incluso si ello precisa de un tiempo considerable¹⁰¹⁰”. Al albur de estas órdenes, el americano visitó los puertos de Bilbao, Cádiz y Barcelona, donde no vio razones para el optimismo. De igual manera trató directamente con algunos navieros españoles, para ver si podían alquilar sus servicios a los Estados Unidos¹⁰¹¹, y continuó sus conversaciones con Vicente Cantos, quien acabó por decirle que

Si pareciera que, debido a medidas adoptadas por los Estados Unidos, España fuera a sufrir privaciones y restricciones, las ventajas que los Estados Unidos podrían obtener bajo el acuerdo existente serían insignificantes, y supondría una infracción a la soberanía de España, y una intromisión en los asuntos de España que tendría consecuencias desventajosas para el futuro de la economía política de los Estados Unidos y sus relaciones con España¹⁰¹².

¹⁰⁰⁹ “...Maritime records appear to be incomplete, confused, unreliable (...). Positive satisfactory examinations of how tonnage is employed can only be obtained by Lloyds. Associated Governments ought to satisfy ourselves Spanish tonnage is judiciously employed not only to help serve Allied interests and Spain’s actual needs, but also assure ourselves that, owing to absence of actual Government control of Spanish shipowners, Spain will not eventually become dependent on Allied tonnage to keep her alive. Spanish owners appear able to ignore Government decrees and are content with making huge profits through uncontrolled routing and high rates...”. Tel. 1.550, de Willard a Lansing, 15/VII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1.687-1.688.

¹⁰¹⁰ “...a careful study of the situation...”. Tel. 1.342, de Polk a Willard, 22/VII/1918. FRUS, Ibidem, p. 1.689.

¹⁰¹¹ Tel. 1631, de Willard a Lansing, 2/VIII/1918. FRUS, Ibidem, p. 1.692

¹⁰¹² “If it should appear that, due to measured adopted by United States, Spain were to suffer privations and restrictions, the advantage United States might obtain over existing arrangement

Estas crispadas palabras eran fruto de la enorme presión a que se vieron sometidas las autoridades españolas en ese verano de 1918. Por una parte, habían de enfrentarse a la creciente intensidad de la guerra submarina alemana. Por otra, los aliados llevaban meses pidiendo a España que adoptase una línea más firme frente a las vejaciones germanas, y a ese carro se habían unido los Estados Unidos, cuyo Embajador estaba olvidando su antigua benevolencia para aconsejar a sus jefes que amenazaran a España con cortarle el suministro de algodón y petróleo si no tomaba “una postura firme ante (...) la constante violación de su neutralidad”¹⁰¹³. En este contexto, el constante peligro de un embargo norteamericano que podía minar las bases económicas y políticas del país era algo que producía exabruptos como el del Director General del Ministerio de Fomento. La acción de Cantos determinó a Smith en su opinión de que las circunstancias hacían imposible avanzar en el sentido requerido por Washington:

Estoy convencido de que el tonelaje español es relativamente pequeño y se está reduciendo rápidamente [con motivo de la guerra submarina], por lo que un acuerdo no aportará beneficios sustanciales. Por tanto me aventuro a expresar mi convicción de que se comunique oficialmente a España que, de acuerdo con sus declaraciones de que España no ve la manera de utilizar su tonelaje de manera más eficiente, cesan todas las negociaciones sobre el tonelaje, y los Estados Unidos son libres de aplicar las regulaciones sobre el carboneo y otros aspectos¹⁰¹⁴.

Esta vez los reportes del delegado norteamericano hicieron mella en el Departamento de Estado, que decidió permitir la vuelta de aquél a los Estados Unidos¹⁰¹⁵, y dejó de lado el asunto del tonelaje, para volcar sus esfuerzos en la solución de la desfavorable situación del dólar respecto a la peseta. Así, cuando comenzó ese mes de agosto que fue crucial para la política internacional de España, serían las cuestiones financieras las que adquirieron el mayor protagonismo en la relación hispano-norteamericana. Por otra parte, parece ser que Smith no abandonó la Península carente de proyectos de futuro, ya que fueron seguramente los conocimientos adquiridos

would be insignificant and be an infringement on Spain's sovereignty and intrusion in Spanish affairs which would produce consequences disadvantageous to future political economy of United States and its relations with Spain". Tel. 1.608, de Willard a Lansing, 31/VII/1918. FRUS, *Ibidem*, pp. 1.691-1.692.

¹⁰¹³ "...a decided stand against (...) the constant violation of her neutrality...". Tel. 1570, de Willard a Lansing, 22/VII/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1191.

¹⁰¹⁴ "My conviction is Spanish tonnage is relatively so small and so rapidly being reduced, that any arrangements will be at best of no substantial benefit. Therefore I venture to express the thought that Spain be officially advised to the effect that hereafter as according to its declarations Spain sees no way of more efficiently sing its tonnage to mutual advantage, all tonnage negotiations cease, and United states is free to apply bunker or other regulations...". Tel. 1.608, de Willard a Lansing, *ya cit.*

¹⁰¹⁵ Tel. 1.411, de Polk a Willard, 10/VIII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.969.

durante su misión los que llevaron a la compañía que presidía, la *Ward Line*, a establecer en enero de 1920 una línea regular entre Nueva York/Cuba y la Península Ibérica, que se mantuvo en servicio a lo largo de veintidós meses¹⁰¹⁶.

La financiación y los acuerdos de agosto

Como vimos, la búsqueda de vías para solventar el problema de la creciente depreciación del dólar respecto de la peseta había preocupado desde un principio tanto a los componentes de la AEF encargados de la logística, como a diversos funcionarios del Departamento del Tesoro. La solución que propuso originalmente Charles G. Dawes, antes incluso de acordar el envío de Christie a España, fue bastante sencilla: aprovechando las necesidades españolas de algodón, el gobierno de los Estados Unidos se encargaría de pagar directamente a los productores norteamericanos las cantidades de esta fibra que exportaran a Barcelona. Esto crearía a España una deuda con Washington, que sería saldada poniendo su montante en pesetas a disposición de los agentes del ejército estadounidense encargados de efectuar compras en territorio peninsular¹⁰¹⁷. Como sabemos, estos esquemas originales del futuro vicepresidente de los Estados Unidos fueron descartados por Oscar T. Crosby, desde su puesto de Subsecretario del Tesoro, tras asegurar que el asunto merecía un estudio más detallado y pausado de la situación española, previo a la puesta en práctica de ningún tipo de acuerdo. De hecho, la cuestión continuó coleando durante las siguientes semanas. En diciembre, mientras se estaban discutiendo las posibilidades del préstamo hispano-francés, un grupo de banqueros españoles se acercó a la Embajada de los Estados Unidos en España para ofrecer “uno o varios préstamos de quinientos o más millones de pesetas” con los que cubrir las operaciones mercantiles norteamericanas en territorio español¹⁰¹⁸. Esta proposición, que quedó sin respuesta, mostraba la mayor disposición de los financieros españoles a poner sus fondos a en las manos de los Estados Unidos, motor económico de los aliados, que a hacerlo a favor de una Francia que carecía de efectivo y de avales. Posteriormente, el Departamento del Tesoro, con la posible ayuda del *National City Bank*¹⁰¹⁹, comenzó a discernir sus propios mecanismos. De hecho, entre febrero y marzo de 1918, el Secretario de la citada oficina gubernamental, William Gibbs McAdoo, y su subalterno, Russell C. Leffingwell, presentaron a Lansing un proyecto que trataba de retener la devaluación de la divisa norteamer-

¹⁰¹⁶ <http://www.theshiplist.com/ships/lines/ward.html>.

¹⁰¹⁷ Tel. 2.607, de Sharp a Lansing, 16/X/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/136.

¹⁰¹⁸ “...a loan or loans of five hundred million pesetas or more...”. Tel. 909, de Willard a Lansing, 3/XII/1917. NARA, Ibidem, 652.119/279.

¹⁰¹⁹ Así lo sospechaba Chandler P. Anderson. Diario, 13/II/1918. LOC, Chandler P. Anderson Papers, Container I.

ricana en tanto que durase la guerra. Sus bases eran las siguientes: un consorcio de banqueros estadounidenses depositaría en una cuenta abierta en la Reserva Federal de Nueva York a nombre del gobierno español, determinadas cantidades en dólares, cuyo valor en pesetas España lo pondría a disposición de los diversos agentes de compras norteamericanos al sur de los Pirineos. El ejecutivo español dejaría intacto el saldo de dicha cuenta -que tenía la posibilidad de invertir temporalmente en bonos de deuda a corto plazo de los Estados Unidos-, hasta seis meses después de ratificado el tratado de paz, momento en que se le permitiría repatriar a territorio español su equivalente en oro¹⁰²⁰.

Con estas premisas, el Tesoro decidió aprovecharse de una sugerencia que hizo Willard nada más concluirse los acuerdos de marzo, indicando que la toma de posesión del gobierno nacional presidido por Maura creaba una coyuntura favorable para tratar con España los temas pendientes. Leffingwell propuso entonces el envío a Madrid de un experto en cuestiones financieras, y entró en contacto con Oscar T. Crosby, delegado de su Departamento en París, para buscar al candidato idóneo¹⁰²¹. Igualmente, consiguió que el Consejero del Departamento de Estado instruyese a su representante en la capital de España para que “a no ser que usted crea que la presente es una ocasión poco propicia para sacar este asunto”, se aproximase al gobierno español, con vistas a negociar un nuevo acuerdo que “haga posible a nuestros nacionales comprar en España a precios razonables mercancías para exportar” a los Estados Unidos¹⁰²². Sin embargo, la propuesta no pasó de este nivel, a causa de los problemas que estaban surgiendo a raíz del retraso español en cumplir lo estipulado en el convenio de marzo.

Sin embargo, diversas instancias en Washington impidieron que se olvidase el proyecto de McAdoo y Leffingwell. Habida cuenta de que por el momento parecía difícil sacarlo adelante a través de la vía oficial, decidieron recurrir, para estudiar su viabilidad, a la colaboración entre gobierno e intereses privados cuyos cimientos se habían forjado en los años anteriores. En este caso se echó mano de la personalidad de Otto Hermann Kahn, un importante banquero de origen alemán, que había contraído la nacionalidad estadounidense durante la guerra y que era socio de *Kuhn, Loeb & Co.*, una casa de inversión neoyorquina cuya importancia fue sólo superada por la de J.P. Morgan. Kahn había sido también uno de los directores fundadores de la *American Inter-*

¹⁰²⁰ Carta de Leffingwell a Lansing, 2/III/1918 y carta de McAdoo a Lansing, 11/III/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/495 y 640.

¹⁰²¹ Carta de Leffingwell a Lansing, 28/III/1918. NARA, Ibidem, 652.119/696.

¹⁰²² “Unless you believe that the present is an inauspicious time...”; “...to make it possible for our nationals to buy in Spain at reasonable prices commodities for export to this country...”. Tel. 956, de Polk a Willard, 13/III/1918. NARA, Ibidem, 652.119/697a.

national Corporation, y como ampliación de las actividades llevadas a cabo por esta corporación en los meses anteriores iba a realizar un viaje para seguir sondeando las posibilidades de inversión en territorio español¹⁰²³. Enterado de este hecho, Oscar T. Crosby, en connivencia con McAdoo –y seguramente con el propio Presidente Wilson y su consejero privado, E.M. House¹⁰²⁴- encargó al citado banquero que “hiciera una investigación, no oficial, de la situación financiera de España en relación con los Estados Unidos¹⁰²⁵”. Kahn llegó el día 11 de junio a la capital de España, donde tuvo algún roce con Willard, receloso de que el visitante pretendiese arrogarse más facultades de las que se le habían concedido. Con todo, el germano-americano logró entrevistarse con el Ministro de Fomento, Francesc Cambó¹⁰²⁶, y tuvo, como parecía obligado a todo aquel que deseara emprender negocios de envergadura en España, la consabida audiencia con Alfonso XIII, quien se mostró sorprendido por el hecho de alguien nacido en Alemania, como Kahn, trabajase tan acertadamente para los Estados Unidos¹⁰²⁷. Según estaba inmerso en sus pesquisas, el financiero ya informó que “la situación aquí es bastante simple. Parece que se necesita menos investigación y más acción¹⁰²⁸”. Posteriormente, cuando el ejecutivo de la AIC terminó su misión –que fue interrumpida por orden de Crosby¹⁰²⁹-, lo hizo con una propuesta que mezclaba los ofrecimientos de los bancos españoles y los planes originales del Departamento del Tesoro, y daba pie a una intervención del mundillo financiero estadounidense:

...no habría ninguna dificultad en conseguir un crédito de 500.000.000 de pesetas en España, en letras a tres meses susceptibles de renovación por un año o más, [efectuado] por un sindicato bancario español, a un sindicato bancario americano, siempre y cuando nuestra política de exportación hacia España fuera comprensiva y generosa. El crédito tendría que asegurarse con un aval americano y las letras se descontarían en el Banco de España¹⁰³⁰.

¹⁰²³ Sobre Kahn, vid. “Death at N^o. 52”, *Time Magazine*, 9/IV/1939, y especialmente COLLINS, Theresa M.: *Otto Kahn: art, money & modern time*, Chapel Hill (NC), University of North Carolina Press, 2002; sobre su relación con la AIC, pp. 106-108.

¹⁰²⁴ Así se lo afirmó el propio Kahn a Willard. Tel. 1.451, de Willard a Lansing, 18/VI/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.51/46.

¹⁰²⁵ “...make general inquiry into financial situation of Spain in relation to United States but not in official capacity...”. Carta de Crosby a Auchincloss, 13/VII/1918. NARA, Ibidem, 852.51/48.

¹⁰²⁶ LOC, Willard Papers, I, 114, 5.

¹⁰²⁷ Tel. 1.455, de Willard a Lansing, 18/VI/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.51/49.

¹⁰²⁸ “Situation here seems rather simple. Need seems to be less for inquiry than for handling...”. Tel. 10.707, de Laughlin a Lansing, 18/VI/1918. NARA, Ibidem, 852.51/41

¹⁰²⁹ Tel. 8.274, de Lansing a Willard, 17/VI/1918. NARA, Ibidem, 852.51/48.

¹⁰³⁰ “...there would be no difficulty in arranging a credit of 500.000.000 Pesetas in Spain in three months bills subject to renewals for a year or longer by a Spanish Banking syndicate, always provided our export policy to Spain is sympathetic and liberal. The credit would have to be se-

El motivo que llevó a interrumpir la misión de Kahn, que abandonó Madrid el 21 de junio¹⁰³¹, fue que, a lo largo de ese mes de junio, el Tesoro consiguió designar a uno de sus funcionarios para dirigir la “acción” que había recomendado el banquero. Se trataba de Norman Hezekiah Davis, un hombre de negocios relacionado con Cuba que se había ofrecido como trabajador voluntario en la oficina de McAdoo, y al que esperaba un brillante futuro en la acción política internacional de su país. De hecho, al año siguiente se convertiría en Secretario Asistente del Tesoro, y en 1920 sustituiría a Frank L. Polk como Subsecretario de Estado, cargo en el que se mantuvo hasta que expiró el término de la administración Wilson. Sin embargo, su mayor renombre lo adquiriría cuando el Presidente Hoover lo eligió en 1932 para representar a los Estados Unidos en la Conferencia de Desarme de Ginebra, y posteriormente en el desempeño de diversas comisiones bajo mandato de Franklin D. Roosevelt¹⁰³².

Las instrucciones que se dieron a Davis antes de partir de Washington tuvieron que ver tanto con la contrariedad de la depreciación del dólar, como con las necesidades de la AEF. En primer lugar, Leffingwell le hizo saber que antes de embarcarse en la obtención de cuantiosos créditos en España, el Tesoro prefería llegar a un convenio con el gobierno español para que sus importadores pagaran en pesetas las compras que efectuaban a los Estados Unidos¹⁰³³. Esto drenaría una parte de las reservas de oro españolas, y contribuiría a equilibrar la balanza con el dólar. En segundo lugar, debería concretar los mecanismos a partir de los cuales los comerciantes y agentes de compras norteamericanos podrían obtener préstamos en España. Y por último, buscaría que el gobierno de Madrid diera su permiso para que un número indeterminado de trabajadores españoles pudiera desplazarse a Francia para efectuar “trabajos no beligerantes¹⁰³⁴” en beneficio de los aliados.

cured by American collateral and the bills would be discounted at the Bank of Spain...”. Tel. 54, de Laughlin a Lansing, 2/VII/1918. NARA, *Ibidem*, 852.51/52.

¹⁰³¹ Tel. 1.455, de Willard a Lansing, ya cit.

¹⁰³² Sobre Davis existe una tesis inédita presentada en Yale: WHITEMAN, Harold Bartlett: *Norman H. Davis and the search for international peace and security, 1917-1944*, Ph.D. dissertation, Yale University, 1958. Su labor desde la Conferencia de Desarme de Ginebra puede seguirse en DALLEK, Robert: *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, y en MARKS, Frederick W.: *Wind Over Sand. The Diplomacy of Franklin Roosevelt*, Athens, The University of Georgia Press, 1987. La labor de Davis en la Conferencia de Desarme de 1932, le llevó a ser portada de la afamada revista *Time*, con una historia titulada “Debts, Disarmament & Davis”, *Time Magazine*, 12/XII/1932.

¹⁰³³ Las instrucciones de Davis no se explicitaron en ningún sitio, sino que las hemos deducido a partir de sus actividades, y de la correspondencia ulterior de éste con sus superiores. Sobre el posible pago de las mercancías vendidas a España en pesetas, vid. Tel. 1.415, de Lansing a Willard, 12/VIII/1918. FRUS, 198, Supp. 1, Vol. 2, pp. 1.696-1.697.

¹⁰³⁴ “...non-belligerent work...”. La expresión aparece en el proyecto de acuerdo que Davis presentó a Dato. AMAE, H 2443.

El nuevo agente financiero se tomó su asignación con encomiable profesionalidad. Decidido a preparar lo más exhaustivamente posible su trabajo, se entrevistó con Riaño a comienzos de julio, antes de partir hacia Europa. Para atraerse la confianza del Embajador, presentó su misión en función de las continuas quejas españolas por el procedimiento de las autoridades mercantiles norteamericanas, y manifestó que había sido designado para “poner término a una situación poco satisfactoria”, que en gran parte “atribuía a los representantes del WTB y de otros Departamentos en España”. Espoleado por estas palabras, el diplomático hizo a Davis una exposición completa de las reivindicaciones y opiniones de su gobierno, criticando severamente el comportamiento de la oficina de McCormick por no haber relajado el embargo en la medida aparentemente contemplada en los acuerdos de marzo. Finalmente, favorablemente impresionado por el hábil funcionario estadounidense, Riaño le surtió de diversas cartas de recomendación dirigidas a Dato y al Comisario de Abastecimientos del ejecutivo español¹⁰³⁵.

Tras haber conocido por boca de Riaño cuáles eran los productos cuya escasez peor soportaban los españoles, y con el objetivo de conocer qué ases le quedaban en la manga para presionar al gobierno de Madrid, Davis preguntó al WTB acerca del “estatus de las exportaciones hacia España, especialmente de algodón y petróleo¹⁰³⁶”. Nada más desembarcar en Europa, se entrevistó en la ciudad francesa de Burdeos con Otto Kahn¹⁰³⁷, de quién recibió información de primera mano acerca de sus recientes pesquisas. Poco después mantuvo contactos con delegados de la hacienda francesa y británica, para conocer su opinión sobre la situación financiera de España, donde arribó finalmente en los últimos días de julio o los primeros de agosto. Allí se encontró con un Willard al que sus jefes, concededores de los quasi-patológicos celos que el diplomático solía mostrar ante cualquier recién llegado a su embajada, habían instruido para que colaborase “a fondo¹⁰³⁸” con Davis. Ya en la Península, éste tomó conciencia de la situación naval española, de la mano de Alfred G. Smith, que antes de partir hacia los Estados Unidos le habló de la práctica imposibilidad de concluir un acuerdo hispano-norteamericano sobre tonelaje¹⁰³⁹.

¹⁰³⁵ Tel. 477, de Riaño a Dato, 3/VII/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8185.

¹⁰³⁶ “...status exports to Spain, especially cotton and oil...”. Tel. 526, de Page a Lansing, 23/VII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1193.

¹⁰³⁷ No tenemos constancia oficial de la entrevista entre Kahn y Davis, pero ambos quedaron en encontrarse en la citada ciudad francesa. Tel. 1.451, ya cit.

¹⁰³⁸ “...to fullest extent...”. Tel. 1.291, de Lansing a Willard, 3/VII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1.686-1.687.

¹⁰³⁹ Fue el Departamento de Estado el que ordenó a Smith que permaneciese en España hasta la llegada de Davis, para ver si podía ser de alguna utilidad a éste. Vid. tel. 1.342, de Polk a Willard, ya cit.

Con toda esta información en sus manos, Davis pudo diseñar sus estrategias. Tras obtener respuesta del WTB en el sentido de que habían sido concedidas a España todas las licencias contempladas en el acuerdo de marzo para los tres meses de verano¹⁰⁴⁰, se lamentó de que tal autorización había provocado que “no tengamos mucho con lo que negociar, a excepción del carboneo de los barcos españoles”. Sin embargo, tras conocer de mano de los expertos galos e ingleses la opinión de que “el bloqueo comercial a España es innecesario y desaconsejable”, y haberse hecho una idea de los trabajos de Smith, decidió abandonar la coacción como un instrumento a utilizar en el trato con España. Consecuentemente, escribió a Washington que “retener los barcos [españoles] no es conveniente”, y que “podemos lograr más a través de una política generosa y sincera, explicando que deseamos proveerlos tanto como sea posible, incluso haciendo algún sacrificio, pero que no podemos permitirnoslo a no ser que ellos, de la misma manera, nos ayuden a suplir nuestras necesidades aquí”. La única medida de presión que Davis solicitó como apoyo fue que se anunciase al gobierno español que el petróleo norteamericano perdido a causa del traumático hundimiento del *Ramón de Larrinaga* no se deduciría de los cupos asignados en virtud del acuerdo de marzo, y consecuentemente España no podría volver a solicitar las cantidades siniestradas¹⁰⁴¹.

Forjadas estas premisas, Norman H. Davis se dispuso a entablar negociaciones oficiales con el gobierno español, y el 11 de agosto, tras los Consejos de Ministros en que se decidió tomar barcos alemanes en represalia por el ataque a buques españoles, se entrevistó con Maura y con varios miembros del gabinete¹⁰⁴². En estos y ulteriores encuentros el delegado norteamericano sacó a colación los tres puntos que tenía encargo de solventar. De ellos el que más complicaciones suscitó, como era de prever, fue el que pretendía el pago de las mercancías norteamericanas en pesetas a un tipo de cambio preestablecido. El comisario de abastecimientos, Juan Ventosa, se negó a admitir una fórmula que resultaba claramente perjudicial para la economía española¹⁰⁴³, y Davis hubo de reconocer que no se podía forzar legalmente a España a aceptarla mientras estuviese vigente el convenio firmado en marzo, que expiraba el 31

¹⁰⁴⁰ Tel. 387, de Polk a Sharp, 3/VIII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1193.

¹⁰⁴¹ “...we have not very much to trade on except bunkering of Spanish vessels...”; “...commercial blockade is unnecessary and inadvisable...”; “...we can accomplish more through liberal frank policy by explaining that we wish to furnish them as much as possible even at some sacrifice, but that we cannot afford to do so unless they likewise assist us in getting our requirements here...”. Tel. 1.632, de Willard a Lansing, 3/VIII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.693.

¹⁰⁴² Tel. de Willard a Lansing, 11/VIII/1918. FRUS, *Ibidem*, pp. 1967-1699.

¹⁰⁴³ Observaciones de Ventosa al proyecto de acuerdo de Davis, 19/VIII/1918. AMAE, H 2443.

de diciembre¹⁰⁴⁴. Ventosa tampoco quería que tras esa fecha los Estados Unidos se sintieran libres para exigir por sus mercancías un medio de pago que resultase arbitrario, y finalmente concluyó con el americano una cláusula de compromiso, que evitaba que se aplicasen a España condiciones más onerosas que a otros neutrales europeos:

La liquidación de estas compras hasta el 31 de diciembre próximo se efectuarán en pesetas o dollars al tipo de cambio corriente [no al par] en la fecha de efectuarse el pago. Después del 31 de diciembre quedará sujeta a las reglas que adopten los EE.UU. en carácter general para los países neutrales en que concurran las mismas circunstancias que en España¹⁰⁴⁵.

Las negociaciones para la obtención de los créditos fueron más largas pero menos complicadas. Su mayor duración se debió a las múltiples partes que debían intervenir en las operaciones de préstamo. En primer lugar, el gobierno español tenía que otorgar a los banqueros españoles interesados permiso para poder conceder un empréstito a representantes oficiales de un país extranjero. Para ello, Dato y Ventosa pidieron de los Estados Unidos “seguridades de que [...continuarían] abasteciendo [...a España] con algodón, combustibles, etc.¹⁰⁴⁶”, e insistieron que se incluyera una cláusula al respecto en el futuro acuerdo. A esto contestó Davis tratando de que, como contrapartida, el ejecutivo de Maura diera permiso para vender al ejército norteamericano mulas y caballos, que no estaban incluidas en el convenio de marzo, y sobre las que España había establecido un embargo¹⁰⁴⁷. Las autoridades españolas no veían ningún inconveniente en hacerlo, pero sin acordar cupos prefijados, sino sometiendo la concesión de permisos a las necesidades internas del país¹⁰⁴⁸. Al final, se optó por una solución poco clarificadora, que no mencionaba ni artículos ni cantidades, pero que España aceptó como garantía para dar vía libre al préstamo:

Además del intercambio de mercancías establecido en el acuerdo de 7 de marzo de 1918, ambos gobiernos (...) permitirán la exportación de cantidades adicionales de los artículos que en dicho acuerdo se mencionan y de otros productos que mutuamente se solicitan dentro de las posibilidades de cada país, teniendo en cuenta las necesidades de su abastecimiento interior y sus compromisos internacionales¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁴ Tel. de Willard a Lansing, 11/VIII/1918, ya cit.

¹⁰⁴⁵ Art. IV, párrafo segundo, del convenio complementario del 28 de agosto. Ver también el proyecto de Ventosa del 19 del mismo mes. Ambos en AMAE, H 2443.

¹⁰⁴⁶ “...assurances that we will continue to furnish them with cotton, oils, etc.”. Tel. de Willard a Lansing, 16/VIII/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp 1.700-1.702.

¹⁰⁴⁷ El embargo en Tel. 4.549, de Sharp a Lansing, 23/VII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929 652.119/1201. La propuesta de Davis en su proyecto de acuerdo, 16/VIII/1918, AMAE, H 2443.

¹⁰⁴⁸ Observaciones de Ventosa, ya cit.

¹⁰⁴⁹ Art. V del acuerdo de 28 de agosto, ya cit.

El segundo paso consistía en fijar los detalles concretos del crédito con los banqueros españoles que lo iban a conceder. En este caso, los interlocutores del delegado norteamericano fueron el Banco Urquijo -que ya había tenido un papel de liderazgo en el empréstito hispano-galo¹⁰⁵⁰- y el Banco de Barcelona. En su nombre actuaron, por el primero, su vicepresidente, Luis de Urquijo -quien recibiría el marquesado de Amurrio como recompensa por su labor-, y por el segundo, su director gerente, José María Martínez Marqués. Entre ellos y Davis concretaron la emisión de un crédito de doscientos cincuenta millones de pesetas, que concedería un consorcio bancario español a nombre de un sindicato similar de entidades financieras de los Estados Unidos. De la cantidad total, los dos bancos negociadores adelantarían una suma inicial de setenta y cinco millones, en tanto que el resto lo pondrían el banco o bancos que designase el gobierno español antes del 25 de septiembre. Los créditos se formalizarían mediante letras de cambio a tres meses, que los bancos estadounidenses avalarían depositando en Nueva York el equivalente a su valor en obligaciones del Gobierno de los Estados Unidos. Las letras serían descontadas con las pesetas obtenidas por los norteamericanos de las ventas de algodón, petróleo y otros productos a España¹⁰⁵¹. Acabadas las negociaciones con las organizaciones de préstamo, que arrojaron como resultado un producto sospechosamente similar al prediseñado por Otto Kahn durante su visita, sólo quedó para llevarlo a la práctica la aprobación del Banco de España, que la dispersión de cargos oficiales ocasionada por la temporada estival demoró hasta finales del mes de agosto¹⁰⁵².

Respecto al último de los objetivos contemplados por el delegado financiero estadounidense, todo parece indicar que España accedió a que los aliados contratasen trabajadores del país para llevarlos a Francia, “siempre que pudiera hacerse sin infringir la neutralidad española¹⁰⁵³”, y no quedase plasmado de manera oficial en ningún convenio¹⁰⁵⁴.

Con todos los polos de negociación cerrados, el 29 de agosto quedaron cerrados oficialmente dos acuerdos. El primero de ellos se efectuó por intercambio de notas entre Eduardo Dato y el propio Norman H. Davis, y se definía a sí mismo como “complementario del celebrado (...) el 7 de marzo de 1918¹⁰⁵⁵”. Sus cláusulas recogían la

¹⁰⁵⁰ Vid. DÍAZ HERNÁNDEZ, O.: “Los primeros...art.cit.”.

¹⁰⁵¹ Términos del acuerdo financiero celebrado el 29 de agosto entre Davis y los representantes de los bancos Urquijo y de Barcelona. AMAE, H 2443.

¹⁰⁵² Tel. de Willard a Lansing, 16/VIII/1918, ya cit.

¹⁰⁵³ “...provided it can be done in such way as to avoid infringing neutrality...”. Ibidem.

¹⁰⁵⁴ Observaciones de Ventosa al Convenio, ya cit.

¹⁰⁵⁵ Art. 1º. La versión española en AMAE, H 2443, la inglesa en FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, pp. 1.707-1.708.

autorización del gobierno de Maura a “la concesión por banqueros españoles a banqueros de los Estados Unidos de América de créditos hasta la cantidad de doscientos cincuenta millones de pesetas”, y el compromiso hispano-norteamericano de facilitar en la medida de lo posible la concesión mutua de licencias de exportación, y por ende, el comercio bilateral. El segundo texto iba irremisiblemente unido al recién citado, y fue firmado por el delegado norteamericano y los representantes de los bancos Urquijo y de Barcelona. Sus diez artículos se dedicaban a precisar los términos del empréstito, siguiendo las bases previamente previstas¹⁰⁵⁶.

6.3.4. De los acuerdos de agosto al final de la guerra

Los acuerdos de agosto fueron el punto culminante de las turbulentas relaciones comerciales hispano-norteamericanas a lo largo de los últimos meses de la guerra. Los mecanismos arbitrados en ellos funcionaron mucho mejor de lo que lo habían hecho los términos del convenio de marzo, aunque la pronta y hasta cierto punto inesperada finalización de la contienda impidió su completo desarrollo. Por otra parte, el intercambio de notas entre Davis y Dato no anuló completamente la incertidumbre que pesaba sobre el gobierno español, ya que dejó todavía en manos de los Estados Unidos algunos elementos de presión. En este sentido, la llegada del armisticio supuso un bien merecido alivio para una España que difícilmente había logrado mantenerse fuera de la lucha que había asolado el Viejo Continente durante más de cuatro años.

La ejecución del sistema de préstamos apenas tropezó con algún obstáculo. Los norteamericanos designaron al *Mercantile Bank of the Americas*, única casa de finanzas de los Estados Unidos con sucursal en España –concretamente en Barcelona-, como la depositaria de las letras de cambio que se giraran con cargo al crédito¹⁰⁵⁷, y fue esta entidad la que se encargó de formar el consorcio bancario estadounidense que había de avalar los doscientos cincuenta millones de pesetas convenidos, y que quedó finalmente constituido a mediados de noviembre. Como puede verse en el cuadro V, en la operación participaron los principales bancos de Nueva York, así como algunos de otras grandes ciudades de la costa este y el centro de los Estados Unidos:

Asimismo, entre los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1918, los Bancos Urquijo y de Barcelona fueron poniendo a disposición del gobierno de los Estados Unidos los 75.000.000 que se habían comprometido a otorgar como adelanto a la cifra total de los créditos¹⁰⁵⁸. Asimismo, estas dos corporaciones dirigieron la forma-

¹⁰⁵⁶ Acuerdo bancario en AMAE, H 2443, y FRUS, *Ibidem*, pp. 1.708-1.711

¹⁰⁵⁷ Carta del Segundo Secretario de la Embajada de los Estados Unidos en España a Norman H. Davis, 20/II/1919. LOC, Willard Papers, I, 116, 4.

¹⁰⁵⁸ Tel. 2.417, de Willard a Lansing, 17/II/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

ción del correspondiente sindicato español que había de poner los 175 millones restantes, y cuyos componentes desconocemos. Sin embargo, para cuando se completó su constitución, la guerra había tocado a su fin, y las autoridades norteamericanas no se vieron en la necesidad de disponer de la totalidad de su línea de crédito, limitándose a retirar 50 millones en enero de 1919¹⁰⁵⁹ y 30 en el mes de febrero¹⁰⁶⁰. Estas sumas serían devueltas progresivamente, mediante el descuento de las correspondientes letras de cambio, a partir del otoño de 1919, y a lo largo del año 1920¹⁰⁶¹.

CUADRO V

CUOTA DE PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES ESTADOUNIDENSES EN EL PRÉSTAMO CONCEDIDO POR EL CONSORCIO FINANCIERO ESPAÑOL ENCABEZADO POR LOS BANCOS URQUIJO Y DE BARCELONA¹⁰⁶²

BANCO	PARTICIPACIÓN (PTAS.)
First National Bank of Chicago	16.000.000
Bankers Trust Company, Nueva York	12.500.000
Chase National Bank, Nueva York	12.000.000
Columbia Trust Company, Nueva York	6.000.000
Equitable Trust Company, Nueva York	9.500.000
Farmers Loan & Trust Company, Nueva York	9.000.000
Guaranty Trust Company, Nueva York	30.000.000
Irving National Bank, Nueva York	6.000.000
Mechanics & Metals National Bank, Nueva York	8.000.000
Mercantile Bank of the Americas	2.000.000
National Bank of Commerce, Nueva York	22.500.000
National Park Bank, Nueva York	12.000.000
Fourth Street National Bank, Filadelfia	5.000.000
First National Bank of Pittsburg	3.000.000
First National Bank of Boston	13.000.000
National Shawmut Bank of Boston	8.500.000

¹⁰⁵⁹ Carta del Banco Urquijo a las entidades participantes en el crédito, Enero de 1919. NARA, Ibidem.

¹⁰⁶⁰ Tel. 2.048, de Polk a Willard, 13/IV/1919. NARA, Ibidem

¹⁰⁶¹ Vid. class 851.6, en NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919 y 1920.

¹⁰⁶² Carta de la División de Cambios del Mercantile Bank of the Americas a Juan Riaño, 21/XI/1918. AMAE, H 2443

BANCO	PARTICIPACIÓN (PTAS.)
Continental and Commercial National Bank, Chicago	17.000.000
Merchants Loan & Trust Company, Chicago	6.000.000
National Bank of the Republic, Chicago	1.500.000
Canal Bank and Trust Company, Nueva Orleans	1.500.000
Hibernia Bank & Trust Company, Nueva Orleans	2.000.000
American Exchange National Bank, Nueva York	6.000.000
Atlantic National Bank, Nueva York	1.000.000
Empire Trust Company, Nueva York	1.000.000
National City Bank, Nueva York	28.000.000
Philadelphia National Bank	11.000.000
TOTAL	250.000.000

Por otra parte, el buen funcionamiento de los acuerdos de agosto suavizó pero no eliminó las amenazas de un endurecimiento de las trabas estadounidenses al comercio con España. De hecho, aunque habían manifestado su intención de facilitar a los barcos españoles el carbón necesario para hacerse a la mar, los Estados Unidos seguían reteniendo la capacidad legal de negarse a hacerlo cuando así les conviniese. Consciente de ello y con la intención de obtener un compromiso por escrito, el mismo día 26 de agosto Dato acompañó al acuerdo una nota, dirigida al Embajador de los Estados Unidos, en la que manifestaba que, dado que ambos signatarios habían accedido a facilitar en la medida de lo posible el comercio mutuo, consideraba “como formando parte” de lo convenido el compromiso de cada uno de los gobiernos a facilitar “el carboneo y carga de los buques del otro que se dediquen a la exportación e importación de mercancías entre uno y otro país, a fin de evitarles retrasos inútiles y acelerar su rotación¹⁰⁶³”. Willard se guardó mucho de caer en la trampa que el Ministro español le tendía, y se negó a librar al gobierno de Madrid del peso que le atenazaba. En la misiva de respuesta al Ministerio de Estado escribió:

Estoy de acuerdo con usted en que el espíritu de tal acuerdo es el de eliminar en la medida de lo posible todos los obstáculos y dificultades para el normal y regular intercambio de mercancías entre nuestros respectivos países. Sin embargo, apreciará en su justa medida el hecho de que mi país está en guerra y por tanto, que su primera obliga-

¹⁰⁶³ Nota de Dato a Willard, 26/VIII/1918. AMAE, H 2443.

ción es responder completamente, y si es preciso con el sacrificio de cualquier otro interés, a sus propias necesidades y las de sus cobeligerantes¹⁰⁶⁴.

Existían todavía concesiones que los Estados Unidos deseaban obtener de España, y que les impelían a retener bazas para la negociación. En concreto, a lo largo del verano de 1918 el ejército norteamericano había comenzado a experimentar problemas de transporte causados por la escasez de animales de tiro¹⁰⁶⁵. Sabedor de esta debilidad, y probablemente con el objeto de contar con algún elemento que le permitiese mejorar su posición frente a los Estados Unidos, el Gobierno español había emitido, el 23 de julio, un decreto prohibiendo la exportación sin permiso oficial de mulas y caballos¹⁰⁶⁶. Irritados porque España quisiese pagarles con su misma moneda, los funcionarios del WTB dijeron a Chadbourne y a McFadden –su representante en París– que quedaban todavía “ciertas mercancías (...) que podríamos usar con España como base para el regateo”, y les aseguraban que darían por bienvenida “cualquier recomendación en la que ambos estéis de acuerdo para tratar de ejercer presión sobre España con el fin de asegurarnos más licencias de exportación para mulas y caballos¹⁰⁶⁷”. Afortunadamente, en la Embajada de Madrid se prefería seguir la estrategia de la zanahoria antes que la del palo. Willard había manifestado al Secretario de Estado que, desde su punto de vista, la decisión de prohibir la exportación de bestias de tiro no constituía un “acto inamistoso” para con los Estados Unidos¹⁰⁶⁸, y Chadbourne prefería tratar con el gobierno español de manera pacífica, ya que desde fines del verano éste estaba cumpliendo puntiliosamente las cláusulas comerciales de los acuerdos¹⁰⁶⁹. Por ello, el representante del WTB se acercó al Ministro de Abastecimientos, Juan Ventosa, para decirle que en Washington estaban dispuestos a permitir la exportación a España de 20.000 toneladas de sulfato de amoníaco, a cambio de que ésta facilitara la venta de mulas a las tropas de Pershing. Ventosa replicó que las necesi-

¹⁰⁶⁴ “I quite agree with you that the spirit of such agreement is to remove as far as possible all obstacles and difficulties to the normal and regular exchange of commodities between our respective countries. However, you will fully appreciate the fact that my country is at war and therefore her first duty is to respond fully, and if necessary at the sacrifice of all other interests, to the needs of herself and her cobelligerents”. Nota de Willard a Dato, 31/VIII/1918. AMAE, *Ibidem*.

¹⁰⁶⁵ PERSHING, John J.: *My experiences in the First World War*, New York, Da Capo Press, 1995, Vol. 2, pp. 130-131 y 169-170.

¹⁰⁶⁶ Tel. 4.549, de Sharp a Lansing, 23/VII/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.119/1201.

¹⁰⁶⁷ “There are certain commodities (...) which we could use as bargaining basis with Spain...”; “...we will be glad to consider any recommendation in which you both concur as to attempting to exert pressure on Spain to secure additional horse and mule export licenses...”. Tel. de Lansing a Sharp, 10/IX/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/1545.

¹⁰⁶⁸ “...unfriendly act...”. Desp. 1266, de Willard a Lansing. NARA, *Ibidem*, 652.119/1484.

¹⁰⁶⁹ Tel 1.937, de Willard a Lansing, 10/X/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/1927.

dades nacionales impedían la exportación de más de 5.000 mulas adultas, y ello tan sólo con la condición de recibir a cambio un número similar de mulas jóvenes de menos de un año¹⁰⁷⁰.

La contraoferta del ejecutivo de Maura, que para comienzos de octubre comenzaba a mostrar los primeros signos de agotamiento, apenas servía para llenar ninguno de los requerimientos militares de los Estados Unidos, y aunque McFadden pidió y obtuvo de las autoridades francesas permiso para proporcionar a los españoles las 5.000 mulas jóvenes de contrapartida¹⁰⁷¹, no se renunció a la posibilidad de obtener más animales. Y ahora sí se estaba dispuesto a recurrir a mecanismos más espurios. El representante del WTB en París manifestó a McCormick en los últimos días de octubre que si se seguía negando a los soldados americanos lo que pedían, debería procederse a “representaciones diplomáticas de lo más vigoroso y, si fuese necesario, a una política de bloqueo drástico” contra España¹⁰⁷². Pocos días después, Chadbourne -que llegaría a manifestar desesperanzado que no veía manera de hacer a Madrid avenirse a razones, a no se que se quisiera “poner una pistola en la cabeza de Ventosa¹⁰⁷³”, renunciaba a su puesto en la Embajada regida por Willard¹⁰⁷⁴. Tras esto, el propio McFadden, de acuerdo con Pershing, accedió a que éste enviase a Madrid al Senador Henry French Hollis, miembro del Consejo Financiero Interaliado de Guerra, para arreglar definitivamente el asunto de las mulas¹⁰⁷⁵. Cualesquiera que fueran los argumentos que el senador esgrimiera ante Ventosa, debieron revestir una gran dureza, porque todas las reservas españolas se esfumaron en unos días. De hecho, el gobierno de Maura admitió en los primeros días de noviembre la venta al ejército norteamericano de otras 20.000 mulas, a cambio del citado sulfuro de amoníaco¹⁰⁷⁶.

Sería ésta una de las últimas manifestaciones de la dura política económica de amenazas empleada por los Estados Unidos respecto de España, así como una de las postreras decisiones tomadas por el gabinete de concentración nacional, que fue sustituido por un nuevo gobierno de García Prieto el 9 de noviembre. Dos días después, a las once horas y once minutos del undécimo día del undécimo mes de 1918, entraba

¹⁰⁷⁰ Tel. 1.886, de Willard a Lansing, 3/X/1918. NARA, Ibidem, 652.119/1886.

¹⁰⁷¹ Tel. 5.240, de Sharp a Lansing, 30/IX/1918. NARA, Ibidem, 652.119/1862.

¹⁰⁷² “...most vigorous diplomatic representations and, if necessary, drastic blockade policy...”. Tel. 5.498, de Sharp a Lansing, 20/X/1918. FRUS, 1918, Suppl. 1, Vol. 2, p. 1.712.

¹⁰⁷³ “...to hold a pistol to head of Ventosa...”. Tel. 1.980, de Willard a Lansing, 22/X/1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 652.19/1979.

¹⁰⁷⁴ Tel. 1.933, de Willard a Lansing, 8/X/1928. NARA, Ibidem, 652.119/1928.

¹⁰⁷⁵ Tels. 5.589, 27/X/1918 y 5604, 28/X/1918, de Sharp a Lansing. NARA, Ibidem, 652.119/2000 y 2015.

¹⁰⁷⁶ Tel. 5.695, de Sharp a Lansing, 3/XI/1918. NARA, Ibidem, 652.119/2246.

en vigor el armisticio que ponía fin a la guerra más sangrienta de cuantas se habían conocido. El 29 de noviembre, el WTB enviaba a la Embajada de Madrid un telegrama en que anunciaba el final de la campaña de presiones contra España: “Es nuestra convicción que en el futuro la AEF requerirá poco de España, y [por tanto] no será necesario seguir reteniendo mercancías al objeto de ejercer presión¹⁰⁷⁷”. Estas palabras sirven para marcar simbólicamente el fin de una fase en las relaciones económicas y comerciales hispano-norteamericanas que había comenzado cuatro años antes, y se había caracterizado por las crecientes dificultades experimentadas por España, combinadas desde abril de 1917 con una actitud cada vez menos solidaria y condescendiente por parte de los Estados Unidos. La nueva etapa que siguió vino marcada inicialmente por la incertidumbre, causada del lado norteamericano por la duda acerca del verdadero papel que iban a ejercer el coloso del Hemisferio Occidental en el nuevo sistema internacional, y del lado español por la creciente inestabilidad interna. De todo ello trataremos en el capítulo octavo.

6.3.5. La constatación de la debilidad española. Las cifras de comercio

Como ocurría en el capítulo anterior, el único modo de valorar objetivamente la situación de dependencia comercial que sufrió España entre abril de 1917 y noviembre de 1918 pasa por remitirse a las cifras de los intercambios mercantiles. Sin embargo, las dificultades que esta tarea implicaba para los primeros años de la guerra mundial se acrecientan a la hora de referirnos a los meses postreros de la contienda. A la imprecisión propia de las estadísticas oficiales de la época se suma ahora el carácter desordenado y apresurado de un tráfico comercial que reflejaba claramente el desgaste y el cansancio producidos por la acumulación de tres años de enfrentamiento bélico. Las apremiantes necesidades tanto de beligerantes como de neutrales hizo que todos ellos dedicaran menos esfuerzos de los habituales a cuantificar de manera clara y concreta sus compras y ventas. La situación es todavía más complicada si nos referimos a un país de tan limitados recursos como España. De hecho, a comienzos de los años veinte los centros oficiales encargados de traducir a cifras los valores de la importación y la exportación hispanas todavía no habían logrado consensuar las cantidades relativas a los últimos meses de la guerra, y en ocasiones no les quedó más remedio que recurrir a fuentes de información extranjera. De hecho, en el momento de confeccionar el *Anuario Estadístico Español* de 1923-1924 no pudo evitarse reconstruir una parte de los datos del comercio hispano-estadounidense entre 1910 y 1923 a partir exclusivamente de cifras proporcionadas por el Agregado Comercial de los Estados

¹⁰⁷⁷ “It is our understanding that A.E.F. will require very little from Spain in the future and it will be unnecessary for us to withhold commodities with the object of exerting pressure...”. Tel. 1858, 29/XI/1918. NARA, *Ibidem*, 652.119/2246.

Unidos¹⁰⁷⁸. Con todo, a pesar de la poca fiabilidad de los datos estadísticos, creemos haber logrado reunir variables suficientes como para sacar algunas conclusiones que tienden a apoyar lo dicho a lo largo del presente apartado.

En primer lugar, podríamos destacar que todos los indicios nos remiten a la apurada situación por la que atravesó España en el último año de la guerra. Como puede verse a partir del Cuadro VIII, el volumen total del comercio exterior del país pasó de las 2.746.471.532 pesetas de 1917 a tan sólo 1.687.285.979 pesetas en 1918. Este declive se debió fundamentalmente al brusco descenso de las importaciones, que se redujeron en algo más de un 50% -de 1.370.953.185 pesetas en 1917 a 650.181.910 pesetas al año siguiente-. El carácter trágico de estas variaciones termina de definirse al contemplar datos como los ofrecidos en el Cuadro VI, que nos hablan de una significativa reducción de las compras de materias primas para la industria – que pasaron de suponer 347,5 millones de pesetas en 1917 a poco menos de 276 en 1918-, y de productos alimenticios de consumo directo –que de 131,5 millones quedaron en 128-. Que estos dramáticos bajones se debieron a la desaparición de las fuentes de suministro exterior y no a una reducción de la capacidad de compra de los españoles queda patente con referirse a los saldos crecientemente positivos de la balanza de pagos -4.565.162 pesetas en 1917 y 386.922.159 pesetas en 1918-. Éstos permitían al país contar con importantes reservas de capital que le hubieran permitido comprar prácticamente cualquier cosa que precisara de haber encontrado mercados donde hacerlo, y que llevaron a los bancos españoles a convertirse, quizá por primera vez en su historia, en prestamistas de los gobiernos de grandes potencias como Francia y los Estados Unidos. Por otra parte, el débito crecientemente positivo de los intercambios comerciales no debe apartarnos de otro hecho no menos significativo a la hora de valorar la delicada situación por la que atravesó el país más grande de la Península Ibérica: la reveladora reducción de sus exportaciones, que pasaron de los 1.375 millones de pesetas del año de la entrada de los Estados Unidos en la guerra, a los 1.037 de 1918. Tal fenómeno fue la consecuencia natural de la creciente escasez de productos básicos que afectó a España por aquellos meses. Carencias que habían estado en la base de la crisis socio-política de 1917 y que obligaron al gobierno español a poner coto al lucrativo comercio de exportación hacia los países en guerra, al objeto de tratar de asegurar el abastecimiento interno. Tal política sirve para dar cuenta del pronunciado descenso en las salidas de materias primas –de 241,5 millones de pesetas en 1917 a 179 en el año del armisticio- y productos alimenticios –de 532 millones a 333-. Tampoco debió ser ajena a estas disminuciones la menor disponibilidad de barcos mercantes en los que transportar las mercancías, fruto tanto de la campaña

¹⁰⁷⁸ Vid. *Anuario Estadístico de España, 1923-1924*, p. 209.

submarina alemana como de políticas de retención de barcos del estilo de las seguidas por los Estados Unidos.

Este panorama general, que sirve para explicar la premura de los gobiernos españoles por concluir convenios de abastecimiento con las potencias en conflicto, se confirma a la hora de considerar las cifras del comercio por países. España tuvo ahora todavía más difícil contar con los productos que a duras penas le habían venido proporcionando los beligerantes entre 1914 y 1916. Caso paradigmático es el del comercio con Gran Bretaña, país que siguió constituyendo para los españoles la principal fuente de carbón. El agotamiento de los recursos ingleses, fruto de la prolongación de la lucha, había obligado a los gobiernos de Madrid a negociar un nuevo acuerdo comercial hispano-británico –el Acuerdo Cortina-, que no pudo evitar que las importaciones españolas provenientes del Reino Unido –que habían crecido significativamente entre el comienzo de la guerra y el año 1916-, se redujeran en más de un 70% en 1917. Situación que tuvo su parangón en el caso del comercio franco-español, donde a la fuerte reducción de las importaciones españolas acaecida entre 1914 y 1915 –de 204 a 135 millones de pesetas-, se sumó un nuevo descenso del 39,5% en el paso de 1917 a 1918.

En circunstancias normales esta situación hubiera provocado un aumento todavía mayor de la dependencia española respecto de los Estados Unidos, y por ende un crecimiento de las compras españolas a Norteamérica, que entre 1913 y 1917 habían pasado de los 167,5 millones de pesetas a 776 millones. Sin embargo, la entrada de los estadounidenses en la contienda les hizo reducir a un segundo plano sus anhelos de expansión comercial y aplicar la política de embargos que ya conocemos. Ésta se hizo claramente patente en las cifras de 1918, que asistieron a una reducción del 82% en las importaciones españolas provenientes de los Estados Unidos. La gravedad de la situación se intensifica si atendemos al tipo de productos que conformaban el comercio entre Norteamérica y España. En el caso del petróleo, uno de los primeros productos necesarios para la industria española que fue objeto de restricciones por parte de Washington, el descenso de los intercambios comenzó a sentirse ya en 1917. Así se desprende del Cuadro VII, que muestra cómo la importación hispana de oro negro estadounidense arrojó una cifra ligeramente menor a la de 1916, pasando de suponer 7.900.000 pesetas a unas 7.707.000 pesetas. No obstante, el cénit de las dificultades españolas llegó en 1918, cuando las importaciones totales del preciado mineral combustible –provenientes principalmente de los Estados Unidos- apenas alcanzaron un valor de 765.551 pesetas¹⁰⁷⁹. En el caso del algodón, los datos traducen

¹⁰⁷⁹ Vid. el suplemento del *Annual Report on Commerce and Industries* del Consulado de los Estados Unidos en Barcelona, 30/VII/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

claramente el hecho de que fue el último de los productos norteamericanos en ser embargados con respecto a España. Las importaciones hispanas de esta fibra estadounidense crecieron en 1917 con respecto al año anterior –pasando de suponer 121 a 128 millones de pesetas-; aunque sólo para descender en 1918, cuando las necesidades de la industria textil catalana fueron utilizadas por el gobierno norteamericano para forzar a España a concluir los acuerdos comerciales de marzo y agosto. De hecho, las compras totales españolas de algodón para el conjunto del último año de la guerra supusieron tan sólo 97.287.164 pesetas¹⁰⁸⁰. Y no sólo en algodón y petróleo se dejó notar la actividad limitadora de los estadounidenses. Ésta tuvo su traducción en uno de los productos cuya importación más había preocupado a los gobiernos españoles desde el comienzo de la guerra: la harina de trigo. Como tuvimos ocasión de comprobar en el capítulo anterior, los Estados Unidos se habían convertido para España en suministradores crecientemente importantes de esta base alimenticia, sólo para cortar radicalmente su flujo en 1917, cuando las importaciones de harina norteamericana en territorio español descendieron de las 51.856.655 pesetas de 1916 a tan sólo 2.041.853 pesetas.

Todo lo dicho sirve para hacernos una idea, siquiera superficial, de la efectividad de las presiones ejercidas sobre España por los Estados Unidos, que hacían referencia en todo momento a productos de los que aquélla no podía prescindir, y que sólo los segundos estaban en condiciones de proporcionar. Ahora bien, los embargos de los norteamericanos no fueron óbice para que éstos conservaran su papel de principales proveedores mercantiles de España en 1918 –año en que siguieron copando un 21,84% de las importaciones hispanas, frente al 10,26% de Gran Bretaña o el 13,49% de Francia-, perpetuando una situación que se prolongó en años sucesivos. Así pues, a pesar de su participación en la guerra, cuando ésta terminó los Estados Unidos habían logrado su antiguo objetivo de penetrar significativamente en el mercado español, y estaban en condiciones de competir allí con ingleses y franceses. Como veremos posteriormente, Washington se había ganado el derecho a ser uno de los principales socios comerciales de España en la década siguiente.

¹⁰⁸⁰ Vid. *Annual Report on Commerce and Industries for 1919*, del Cónsul de los Estados Unidos en Barcelona, 30/VI/1920. NARA, *Ibidem*.

CUADRO VI
Comercio exterior de España por grupos de mercancías
(1913-1918) (Cifras en miles de pesetas)

AÑO	MAT.PRIMAS	MANUFACTURAS	ALIMENTOS	TOTAL
IMPORTACIONES				
1913	520.694	483.472	271.537	1.275.703
1914	451.095	311.644	251.518	1.014.257
1915	534.825	207.655	222.037	964.517
1916	456.879	254.447	196.944	908.270
1917	347.480	249.112	131.454	728.046
1918	275.839	164.878	128.096	568.813
EXPORTACIONES				
1913	333.119	251.313	454.272	1.038.704
1914	255.933	249.998	355.821	861.752
1915	232.931	605.139	402.079	1.240.149
1916	259.525	558.454	532.736	1.350.715
1917	241.672	433.033	531.981	1.206.686
1918	179.023	420.586	333.274	932.883

FUENTE: Informe del Agregado Comercial de los Estados Unidos en España sobre "Developments in Spanish Foreign Commerce in the War Period", 10/X/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919

CUADRO VII
Principales productos del comercio hispano-estadounidense (1916-1917)
(Cifras en pesetas)

IMPORTACIONES DE ESPAÑA DESDE LOS ESTADOS UNIDOS (Ptas.)

Producto	1916	%	1917	%
Oro en moneda	175.934.931	38,74	522.498.066	67,27
Algodón	121.723.692	26,80	128.438.632	16,54
Harina	51.856.655	11,42	2.041.853	0,26
Madera	8.386.589	1,85	8.275.827	1,07
Petróleo	7.900.418	1,74	7.707.508	0,99
Hierro	6.627.259	1,46	7.559.264	0,97
Instrumentos agríc.	6.279.225	1,38	2.982.256	0,38
Parafina	5.744.260	1,26	5.004.016	0,64
Oleonaftas	4.936.414	1,09	3.431.672	0,44
Pieles	4.509.320	0,99	3.223.871	0,42
Cable de cobre	4.160.891	0,92	5.192.182	0,67
Tabaco	3.599.755	0,79	6.298.295	0,81
Motores eléctricos	3.217.660	0,71	2.998.161	0,39
Cerdo	3.114.556	0,69	488.278	0,06
Locomotoras	3.112.792	0,69	2.952.824	0,38
Cartuchos	3.064.478	0,67	4.004.593	0,52
Máquinas de escribir	2.814.012	0,62	4.201.730	0,54
Automóviles	2.734.788	0,60	8.348.503	1,07
Fosfato de lima	2.260.423	0,50	1.824.894	0,23
Carbón	1.524.874	0,34	4.840.542	0,62
Barcos de vapor	1.405.401	0,31	0	0,00
Otros	29.203.422	6,43	44.386.013	5,71
TOTAL	454.113.731		776.700.897	

EXPORTACIONES DESDE ESPAÑA A LOS ESTADOS UNIDOS (Ptas.)

Producto	1916	%	1917	%
Esfalerita	2.047.935	2,38	761.935	0,88
Hierro	16.130.476	18,77	11.159.629	12,87
Lana	2.888.473	3,36	1.804.084	2,08
Corcho	6.977.332	8,12	13.545.675	15,62
Pieles	8.135.080	9,47	8.613.724	9,93
Almendras	7.322.811	8,52	9.570.918	11,03
Aceitunas	14.506.485	16,88	9.868.734	11,38
Uvas	5.036.436	5,86	1.885.555	2,17
Vinos	2.387.468	2,78	2.690.739	3,10
Verduras	2.619.348	3,05	2.327.739	2,68
Cebollas	2.764.894	3,22	4.617.039	5,32
Cobre en barras	406.673	0,47	0	0,00
Otros	14.695.673	17,10	19.888.223	22,93
TOTAL	85.919.084		86.733.994	

FUENTE: Annual Report of Commerce and Industries del Agregado Comercial de los Estados Unidos en España, 20/VII/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920

CUADRO VIII

COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA ENTRE 1913 Y 1919 (Cifras en pesetas)

		1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
TOTALES	Importaciones	1.414.947.889	1.087.175.448	1.232.526.814	1.328.766.010	1.370.953.185	650.181.910	1.133.889.312
	Exportaciones	1.195.007.719	918.336.480	1.286.276.786	1.425.771.709	1.375.518.347	1.037.104.069	1.372.861.548
	Balanza	-219.940.170	-168.838.968	53.749.972	97.005.699	4.565.162	386.922.159	238.972.236
ESTADOS UNIDOS	Importaciones	167.486.000	147.497.000	297.774.935	453.750.835	776.699.180	142.023.547	391.565.826
	%	11,84	13,57	24,16	34,15	56,65	21,84	34,53
	Exportaciones	72.195.000	63.665.000	62.783.728	95.962.911	106.128.037	49.873.535	98.419.911
	%	6,04	6,93	4,88	6,73	7,72	4,81	7,17
	Balanza	-95.291.000	-83.832.000	-234.991.207	-357.787.924	-670.571.143	-92.150.012	-293.145.915
GRAN BRETAÑA	Importaciones	244.669.000	219.497.000	363.370.000	326.079.000	100.186.000	66.711.000	182.816.000
	%	17,29	20,19	29,48	24,54	7,31	10,26	16,12
	Exportaciones	231.571.000	232.753.000	263.659.000	285.219.000	202.065.000	167.556.000	206.217.000
	%	19,38	25,35	20,50	20,00	14,69	16,16	15,02
	Balanza	-13.098.000	13.256.000	-99.711.000	-40.860.000	101.879.000	100.845.000	23.401.000
FRANCIA	Importaciones	204.268.000	134.258.000	93.722.000	110.268.000	144.891.000	87.692.000	111.289.000
	%	14,44	12,35	7,60	8,30	10,57	13,49	9,81
	Exportaciones	327.744.000	250.845.000	531.066.000	566.736.000	588.268.000	342.624.000	492.141.000
	%	27,43	27,32	41,29	39,75	42,77	33,04	35,85
	Balanza	123.476.000	116.587.000	437.344.000	456.468.000	443.377.000	254.932.000	380.852.000
ALEMANIA	Importaciones	185.770.000	108.124.000	21.011.000	2.996.000	591.000	74.000	3.834.000
	%	13,13	9,95	1,70	0,23	0,04	0,01	0,34
	Exportaciones	74.419.000	42.407.000	9.000	0	0	0	4.567.000
	%	6,23	4,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33
	Balanza	-111.351.000	-65.717.000	-21.002.000	-2.996.000	-591.000	-74.000	733.000

FUENTE: *Anuario Estadístico de España*

6.4. El maquillaje de la fuerza. La propaganda en las relaciones hispano-norteamericanas

Hasta ahora, siempre que hemos considerado los problemas propios del que definimos como *plano del prestigio*, nos hemos referido a un conjunto de acciones cuyo verdadero alcance no iba más allá de contribuir a la creación de un ambiente más o menos propicio para el establecimiento de contactos bilaterales a otros niveles. Su principal valor residía en el hecho de que dejaban traslucir de manera más o menos clara cuáles eran los verdaderos sentimientos que cada uno de los dos países que nos ocupan albergaba hacia el otro. Así, en el capítulo anterior pudimos observar cómo España rechazaba las propuestas pacifistas de Wilson en virtud de unos recelos que no podía dejar traslucir a la hora de tratar problemas económicos o políticos, para los que la necesidad de contar con la ayuda estadounidense obligaba a dejar de lado cualquier tipo de sentimiento hacia la gran potencia americana. A la par, los Estados Unidos utilizaban el lenguaje de la mediación para hacer publicidad de unos valores que eran menos fácilmente discernibles en otras parcelas de su actuación internacional, en las que el interés no dejaba mucho hueco a las consideraciones altruistas.

La intervención norteamericana en la guerra contribuyó a una significativa variación de este panorama. El estatus de beligerante de los Estados Unidos dificultó sensiblemente las oportunidades de interacción hispano-estadounidense al nivel de las imágenes y los sentimientos. Desde Washington, las necesidades estratégicas forzaron a condicionar cualquier iniciativa al objetivo único de lograr la victoria sobre el enemigo. En España, el hecho de tratar no ya con un poderoso neutral, sino con un todopoderoso beligerante exigía el olvido total de cualquier tipo de recelo mutuo. Y es que en las guerras, el papel de esas imágenes y esos sentimientos que acabamos de mencionar se vincula y se reduce al campo de la propaganda. No son ya unos elementos subjetivos que condicionan un tipo determinado de interacción, sino unos instrumentos que utilizar en la necesaria y delicada tarea de convencer al otro de la bondad de las propias intenciones. Los Estados Unidos sintieron, como antes les había ocurrido a sus compañeros de armas, la necesidad de justificar unas actuaciones que no siempre parecían corresponder con el espíritu que teóricamente guiaba su comportamiento. Para ello, trataron de suavizar los aspectos más rudos de su política hacia los neutrales emprendiendo una campaña de difusión de los valores del idealismo y el progresismo wilsonianos que acabó por convertirse en uno de los primeros elementos de ese fenómeno de la americanización que tanto se extendió en el siglo XX. A la hora de emprender este trabajo, los propagandistas estadounidenses hubieron de pensar en la mejor manera de hacer llegar sus ideales a cada uno de los pueblos, y adaptaron su discurso en virtud tanto de los estereotipos que albergaban hacia ellos, como de las imágenes que pensaban que los otros tenían de los Estados Unidos. De toda esta

labor se encargaron los miembros del Comité de Información Pública, cuyo trabajo en España dio origen precisamente a un pequeño debate interno acerca de la mejor manera de adaptar la propaganda estadounidense a la idiosincrasia y los sentimientos de los españoles. El origen y devenir de estas discusiones centrarán la mayor parte del presente apartado¹⁰⁸¹.

Por su parte, España contó con muy escasos medios para hacer valer sus puntos de vista en un escenario tan vasto y diverso como eran los Estados Unidos. No obstante, existieron esfuerzos puntuales, a medio camino entre la instancia oficial y la iniciativa privada, que buscaron mejorar la imagen de los españoles entre la población norteamericana, y que también se vieron limitados por el escurridizo terreno de las percepciones mutuas. A ellos dedicaremos la última parte del presente capítulo.

¹⁰⁸¹ Sorprendentemente, son pocos los trabajos que, desde una perspectiva actual y académica, se han dedicado a analizar el conjunto de la labor propagandística del Comité de Información Pública. Contamos con dos libros bastante antiguos y sesgados ya sea por la falta de objetividad de sus autores, o por el contexto en que fueron escritos. Así, el trabajo de George Creel, Presidente del Comité, que apareció nada más finalizar la guerra (*How We Advertised America. The First Telling of the Amazing Story of the Committee on Public Information That Carried the Gospel of Americanism to Every Corner of the Globe*, New York, Harper and Brothers, 1920), constituye una especie de autojustificación frente a las críticas suscitadas por su labor al frente de la institución propagandística. De la misma forma, el libro de James R. Mock y Cedric Larson (*Words That Won the War. The Story of the Committee on Public Information 1917-1919*, Princeton, Princeton University Press, 1939), aunque escrito partiendo de criterios más serios, fue publicado en el año 1939, cuando el fantasma de una posible participación estadounidense en la Segunda Guerra Mundial, y por tanto de una repetición de los hechos de 1917-1919, pesaba demasiado como para hacer exitoso un análisis completo y objetivo del fenómeno del Comité de Información Pública (CPI).

Tanto Creel como Mock y Larson dedican un capítulo de sus obras a hablar de las labores del CPI en territorio español, pero el desconocimiento tanto de la realidad de España, como de una gran parte de la documentación diplomática norteamericana, ciñe su relato a una sucesión de los supuestos éxitos de los hombres de Creel en la Península Ibérica, sin reflejar en ningún momento las fuertes críticas a que el CPI se vio sometido desde la misma Embajada norteamericana en Madrid. Mucho más completo resulta el artículo de Gregg Wolper, que utiliza el caso español como un medio desde el que analizar lo que llama “diplomacia pública wilsoniana” (“Wilsonian Public Diplomacy: The Committee on Public Information in Spain”, *Diplomatic History*, Vol. XVII, n.º 1 [Winter, 1993], pp. 17-34). Su tesis principal se centra en que el desconocimiento, por parte de los agentes del CPI, de la realidad interna de los países en los que desarrollaban su trabajo, impidió que el mensaje wilsoniano calara profundamente en el extranjero. Sin embargo, apenas menciona el debate que surgió entre las diversas instancias diplomáticas estadounidenses en España en torno a la necesidad y la forma de adaptar el wilsonianismo a la mentalidad y la situación españolas.

Otros dos trabajos pueden resultar útiles a la hora de completar una visión general sobre alguno de los aspectos del CPI. Uno es el de James D. Startt (“American Film Propaganda in Revolutionary Russia”, *Prologue*, Vol. XXX, n.º 3, pp. 166-179), que de forma parecida Wolper, contempla la campaña de difusión de películas norteamericanas llevada a cabo por el Comité el Rusia. Y otro el de Stephen Vaughn (*Holding Fast The Inner Lines: Democracy, Nationalism, and the Committee on Public Information*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980), que se centra en los trabajos del CPI en los Estados Unidos, y que puede servir para relacionar éstos con la vertiente exterior de la misma organización.

6.4.1. El germen de una americanización oficial. El Comité de Información Pública en España

Como había ocurrido a la hora de definir la estrategia a seguir en cuanto a las relaciones políticas y económicas con los países neutrales, los Estados Unidos fueron una vez más víctimas de su propia dialéctica cuando trataron de preparar al país para afrontar la participación en la guerra. Paradójicamente, la cruzada para conseguir, en palabras del propio Wilson, “un mundo libre para la democracia”, exigía la aplicación de limitaciones al ejercicio de las libertades públicas inherentes a los regímenes políticos liberales. Particularmente, desde diversas instancias gubernamentales comenzó a señalarse la idoneidad de establecer algún tipo de traba a la libertad de expresión, que dificultase a los medios tanto publicar escritos desalentadores o contrarios al esfuerzo bélico, como difundir noticias comprometedoras para la seguridad nacional. Sin embargo, resultaba difícil conjugar la tradición política norteamericana, en cuya defensa y para cuya difusión se había adquirido oficialmente el compromiso de la lucha, con el establecimiento de un sistema de censura clásico como los que habían inaugurado los países beligerantes europeos. Por ello, se arbitró un sistema que pretendía encontrar el punto intermedio entre la fiscalización y la total permisividad de la palabra, y que combinaba las medidas legales con la presión social.

Así, en el mismo mes de abril de 1917 se introdujo en las cámaras legislativas estadounidenses la que sería conocida como *Espionage Act*. Su aprobación fue objeto de un amplio debate, tanto entre los congresistas como entre los medios de comunicación, por las restricciones que pretendía implantar a la libertad de prensa. Su texto definitivo, ratificado por el Presidente el 15 de junio, contemplaba penas pecuniarias y de cárcel para todos aquellos que difundieran informaciones “con la intención de interferir en las operaciones o el éxito de las fuerzas navales o militares de los Estados Unidos”, o con el propósito de “causar insubordinación, deslealtad, amotinamiento o rechazo del deber” en territorio norteamericano. Como puede observarse, esta ley no podía calificarse como una limitación frontal de la libre expresión, pero contenía elementos que a la postre podían derivarse en ataques para todos aquellos escritores que efectuasen críticas contra la administración¹⁰⁸².

Como complemento, y para evitar que la indefinición de la norma incitase a la prensa a salirse de la línea oficial, se utilizó la ola de patriotismo inherente a los momentos inmediatamente posteriores a la declaración de guerra para incitar a los periódicos a someterse a una “censura voluntaria”, y limitar sus escritos a noticias aproba-

¹⁰⁸² “...with intent to interfere with the operation or success of the military or naval forces...”; “...cause insubordination, disloyalty, mutiny or refusal of duty...”. Sección 3ª del Título I de la *Espionage Act*, recogido por MOCK & LARSON: *Words...op.cit.*, p. 42.

das oficialmente por fuentes gubernamentales¹⁰⁸³. Al objeto de llevar a cabo todo esto, y como recordaron al Presidente los secretarios de guerra –Newton D. Baker-, marina –Josephus Daniels- y Estado, hacía falta “alguna agencia con autoridad para asegurar la publicación de todos los hechos cruciales de defensa nacional”. Siguiendo este consejo, Wilson decretó, por orden ejecutiva 2594, de 13 de abril de 1917, la creación de un Comité de Información Pública –*Committee on Public Information*, en adelante CPI-, formado por los miembros del gabinete que habían hecho la sugerencia, y presidido por un civil¹⁰⁸⁴. La presidencia recaería en George Creel, un conocido periodista de tradición progresista, comprometido con el programa político del Presidente desde antes de la llegada de éste a la Casa Blanca¹⁰⁸⁵. Bajo la dirección de Creel, el CPI se convertiría en un complejo mecanismo que acabó encargándose no sólo de suministrar a los medios de comunicación las noticias que debían publicar, sino de difundir por todo lo largo y ancho de los Estados Unidos las proclamas que forjaron el programa bélico wilsoniano, y convencer a todos los ciudadanos de la necesidad de la participación norteamericana en la contienda.

Una de las características principales de la maquinaria propagandística norteamericana fue la improvisación. El Comité evolucionó y creció en función de las necesidades que se presentaban en cada momento, y fueron precisamente las circunstancias las que terminaron por sugerir la idoneidad de abrir sucursales en los países extranjeros. La idea de hacerlo estuvo flotando en el aire durante varios meses. Al igual que dentro de los Estados Unidos la campaña de propaganda tenía por objeto suavizar los aspectos menos halagüeños de la contienda, una difusión de las motivaciones y principios norteamericanos en los países neutrales podría servir como contrapartida a ciertas posturas poco amigables de los estadounidenses. A lo largo del otoño de 1917, varios funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos habían sugerido la puesta en práctica de una operación propagandística en España. Así, el 5 de octubre de 1917, el Cónsul en Valencia, John R. Putnam, se lamentaba de los efectos negativos que tenía en la opinión española la intensa campaña de prensa despertada en el país por los grupos germanófilos:

Como los intereses aliados no parecen llevar a cabo ningún trabajo de propaganda, el público sólo escucha a uno de los lados, y en consecuencia debe empezar a creer que

¹⁰⁸³ Ibidem, p. 11. Sobre la filosofía de la censura voluntaria, vid. discurso del Secretario de la Guerra, Newton D. Baker, de 18/XI/1918, publicado como prólogo a la obra de CREEL, G.: *How...op.cit.*, especialmente pp. xii y xiii.

¹⁰⁸⁴ Carta de Baker, Daniels y Lansing, al Presidente Wilson, y Orden Ejecutiva 2594. Reproducidas por MOCK & LARSON: *Words...op.cit.*, pp. 50-51.

¹⁰⁸⁵ Sobre Creel, Ibidem, pp. 52-63.

lo que oye [de los alemanes] es verdad, en cuanto tales declaraciones no son desmentidas¹⁰⁸⁶.

Por las mismas fechas, el Agregado Naval Benton C. Decker exponía parecidos argumentos a sus jefes del Departamento de Marina, aunque en términos mucho más directos:

Queda enteramente de nuestra parte cultivar una buena opinión, o menospreciar su importancia y dejar el campo abierto para que los agentes enemigos difundan otra que nos sea contraria. Este campo está siendo laboriosamente cultivado en la actualidad por el enemigo, mientras nosotros no hacemos nada. Los agentes enemigos han movilizad todos sus recursos hacia ese fin y, en mi opinión, se trata de una medida de guerra de gran importancia, que debería ser fuertemente combatida por medio de una propaganda exhaustiva e inteligente¹⁰⁸⁷.

A la par, Decker fue lanzando diversas ideas para llevar a cabo este proyecto. En agosto había propuesto a Willard preparar la difusión en España de una serie de películas norteamericanas¹⁰⁸⁸, y en septiembre le sugirió “enviar cuatro o cinco periodistas españoles dignos de confianza a ver nuestras fuerzas militares y navales en Francia, con vistas a dar a conocer en España el alcance de nuestra ayuda y nuestra preparación¹⁰⁸⁹”. Asimismo, de vez en cuando se ensayaba desde el Departamento de Estado la posibilidad de difundir algún tipo de folleto propagandístico. Por ejemplo, en octubre Lansing instruyó a su embajador en territorio español para que tradujese y difundiese un folleto titulado “Cómo llegó la guerra a América”, con el objeto de dar a conocer a los españoles las motivaciones que habían incitado a los Estados Unidos a incorporarse al bando aliado¹⁰⁹⁰. Sin embargo, parecían existir en Washington ciertos escrúpulos que mantenían en espera designios como los aquí recogidos. Los cuidados estadounidenses por hacer visible su independencia con respecto a los países de la

¹⁰⁸⁶ “As no propaganda work seems to be carried on by the Allied interests, the public only hear one side, and as a consequence must begin to believe that what they do hear is true, inasmuch as such statements remain uncontradicted”. Informe del Cónsul Americano en Valencia, 5/X/1917. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917.

¹⁰⁸⁷ “It remains entirely with us either to cultivate a good opinion or to scorn its importance and leave an open field to the enemy’s agents to cultivate a contrary one. This field is being industriously cultivated at present by the enemy, while we are doing nothing. The enemy’s agents have mobilized all their resources towards this end, and, in my opinion, it is a war measure of great importance and one that should be most strongly combated by an intelligent and comprehensive propaganda”. Informe de Decker al Director de Inteligencia Naval, 8/X/1917. NARA, Ibidem.

¹⁰⁸⁸ Carta de Decker a Willard, 31/VIII/1917. NARA, Ibidem.

¹⁰⁸⁹ “...four or five reliable newspaper men of Spain to see our military and naval forces in France, with a view to making known in Spain the extent of our assistance and preparation...”. Carta de Decker a Willard, 13/IX/1917. NARA, Ibidem.

¹⁰⁹⁰ “How the War Came to America”. Tel. 713, de Lansing a Willard, 16/X/1917. NARA, Ibidem.

Entente, y por resaltar el hecho de que los Estados Unidos perseguían con la guerra intereses más altruistas que los de sus cobeligerantes, les hacían recelar a la hora de poner en práctica campañas propagandísticas del estilo de las desplegadas por Francia, Inglaterra o Alemania. Concretamente, había ciertos métodos empleados por estos países que el gobierno americano desaprobaba. Entre ellos ocupaba un lugar destacado el soborno a periódicos y a periodistas para que publicasen artículos favorables a la propia causa¹⁰⁹¹; algo difícilmente evitable si se deseaban seguir los consejos de Decker y contrarrestar la influencia de la prensa germanófila.

Finalmente, la necesidad acabaría imponiéndose a cualquier otro tipo de consideraciones, y se abrió la puerta a la creación de oficinas del CPI en diversos países europeos. Fue la situación en Rusia la que creó el impulso necesario. El desarrollo de la revolución de febrero había servido para justificar la visión wilsoniana de la guerra como una cruzada entre las fuerzas de la democracia –a las que se incorporaba la nueva Rusia-, y las de la reacción. Pero también había abierto las puertas a un peligro que acabaría materializándose tras la llegada de los bolcheviques al poder: la posibilidad de una retirada de los rusos del escenario bélico. Tras la visita a Petrogrado de una misión oficial norteamericana en la primavera de 1917, se había advertido a Wilson de que era de vital importancia emprender algún tipo de campaña de propaganda aliada en Rusia, que evitase una desmoralización aún mayor de sus tropas y contrarrestase los efectos de las maniobras alemanas tendentes a disminuir la capacidad de lucha de los rusos. En esta situación, se pensó que un trabajo de divulgación de los ideales democráticos y pacificadores que inspiraban el esfuerzo bélico norteamericano podrían encajar bien con el nuevo espíritu de la política rusa, y evitar el cierre del frente del Este. Consecuentemente, el Presidente autorizó a Creel para que enviase a Rusia a uno de sus agentes, Edgar Sisson, en octubre de 1917¹⁰⁹².

A partir de aquí, quedaba abierta la vía para enviar nuevos agentes del CPI a otros países europeos. De entre los neutrales, fue España la que primero recibió la atención de Creel y las autoridades norteamericanas. Con la connivencia presidencial, aquel designó a mediados de noviembre a un magnate de la industrial cinematográfica de los Estados Unidos, Frank J. Marion –presidente de la cinematográfica *Kalem Company*-, para actuar en nombre del Comité en España e Italia¹⁰⁹³. El cometido principal

¹⁰⁹¹ Tales escrúpulos pueden rastrearse a lo largo de toda la labor del CPI en España. De hecho, su representante en este país se cuidó de destacar, en el informe final que hizo de su trabajo, que los rotativos españoles habían accedido por su propia voluntad a publicar informaciones sobre los Estados Unidos. Vid. CREEL, G.: *How...op.cit.*, pp. 338-346.

¹⁰⁹² WOLPER, G.: "Wilsonian...art.cit.", p. 18.

¹⁰⁹³ El nombramiento de Marion en carta de Creel a Marion, 14/XI/1917. LOC, Willard Papers, I, 113, 8. Y en carta de Polk a Willard, 17/XI/1917. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1917. Sus antecedentes en CREEL, G.: *How...op.cit.*, p. 337.

de Marion pasaba por la proyección de películas estadounidenses en el mayor número de salas y poblaciones posibles. Antes de embarcarse para España, recibió una carta del Presidente que traslucía bien a las claras el empeño mencionado de distinguir las acciones estadounidenses de las campañas propagandísticas del resto de los beligerantes. En la misiva, Wilson recordaba a Marion que su trabajo pasaba por desplegar una “misión educativa franca y abierta”, que informara a los españoles acerca de “la vida en América, nuestros objetivos y nuestros ideales”, y les hiciera partícipes del hecho de que los Estados Unidos no tenían objetivos de guerra secretos, ni ambiciones territoriales. Por todo ello, el agente del CPI debía abstenerse de llevar a cabo una campaña exclusivamente anti-alemana, como la desplegada por el resto de países aliados¹⁰⁹⁴.

Como hizo el propio Creel, podría asentarse que la labor de Marion y la del propio Comité pasaba por llevar “el evangelio del americanismo a todos los confines del globo”. De hecho, el pretendido papel del CPI como vehículo primigenio de ese conjunto de ideas, actitudes y comportamientos que vendría a conocerse como americanización, queda patente con tan sólo analizar los títulos de los rollos de película que Marion se encargó de distribuir por España. De los setenta y cuatro epígrafes que aparecían en un listado de remisión del mes de enero de 1918 (Vid. Cuadro IX), tan sólo 8 se referían a algún aspecto relacionado con el esfuerzo militar estadounidense. En cambio, treinta y uno tenían como objetivo principal mostrar los avances técnicos de la industria y la agricultura norteamericanas. De ellos, algunos parecían seleccionadas para llamar especialmente la atención del público español, como *The Olive Industry of California* o *The Orange Industry of California*, destinados a mostrar los avances de dos sectores primarios que eran especialmente importantes en algunas regiones peninsulares. Otras servían para apoyar a los exportadores americanos que deseaban ampliar sus mercados en España, como *Making the Ford Automobile* o *The Ford Tractor*, que venían a convertirse en un vehículo de publicidad para el creciente número de automóviles del otro lado del Atlántico que comenzaban a llenar las carreteras españolas. Un tercer grupo de cintas, el más numeroso –con treinta y cinco rollos-, estaba constituido por documentales centrados en las principales ciudades, monumentos o lugares pintorescos de los Estados Unidos. Algunas de ellas eran útiles igualmente para destacar los vínculos históricos que unían a España con el Nuevo Mundo, como

¹⁰⁹⁴ “...educational mission in a frank and open way...”; “...the life of America, our aims and our ideals...”. La carta de Wilson y las referencias de Creel a las mismas en MOCK & LARSON: *Words...op.cit.*, pp. 264-265, y en WOLPER, G.: “Wilsonian...art.cit.”, pp. 19-20.

*A visit to Cleveland and Toledo, Ohio y The old Spanish city of Santa Fe, New Mexico*¹⁰⁹⁵.

Fiel a su misión, Frank Marion comenzó a proyectar algunas de estas películas al poco de llegar a Madrid¹⁰⁹⁶, mientras todavía estaba considerando diferentes maneras de llevar a cabo su misión. Para ello se hizo a mediados de diciembre con los servicios del teatro Benavente, controlado hasta entonces por franceses e ingleses¹⁰⁹⁷. Ya por entonces los trabajos de Marion habían dado lugar a un arduo debate interno en la Embajada norteamericana en Madrid, donde las rivalidades personales preexistentes se mezclaron con las divergentes opiniones en torno a la efectividad de los propósitos del CPI. Desde un primer momento, el magnate cinematográfico se topó con la enconada oposición del propio Willard, empeñado en negar la validez de cualquier esfuerzo publicístico estadounidense en España. Más tarde, Marion habría de enfrentarse a las argumentaciones del Agregado Militar, John W. Lang y su ayudante, el periodista George Bronson Rea¹⁰⁹⁸, que juzgaban erradas las estrategias del Comité, y reclamaban acciones propagandísticas de corte más clásico. Por su parte, el agente del CPI contó en todo momento con el apoyo de la agregaduría naval, dirigida por Benton Decker, cuyo asistente, George A. Dorsey, llegaría a sustituir a Marion durante sus ausencias de la capital de España. El debate de fondo en el que todos ellos se enzarzaron tenía que ver con la universalidad de los ideales americanos, y por ende, con la posibilidad de difundirlos exitosamente a lo largo y ancho de la geografía peninsular. En este sentido, los delegados del CPI siguieron fielmente el pensamiento del Presidente Wilson, que defendía la validez de su programa para todos los rincones del orbe, en tanto que los contrarios a Marion argumentaban la imposibilidad de introducir los valores del progresismo y la cruzada democrática en la sociedad española. Curiosamente, todos utilizaron como argumentos con los que sustentar sus puntos de vista

¹⁰⁹⁵ *Catalogue of Educational Motion Pictures*, enero de 1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

¹⁰⁹⁶ Marion arribó a la capital de España en diciembre, junto al mencionado David Harrell. CREEL, G.: *How...op.cit.*, p. 344.

¹⁰⁹⁷ Tel. 922, de Willard a Lansing, 12/XII/1917. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

¹⁰⁹⁸ Seguramente a causa de la escasez de verdaderos expertos en la realidad española, los estadounidenses tendieron durante estos años a cubrir los puestos oficiales en España con personas que hubieran tenido alguna relación con las últimas colonias españolas en ultramar. Tal es el caso de Rea, que había ejercido como corresponsal en la Habana durante la última insurrección cubana, y que había plasmado sus experiencias en su libro *Facts and fakes about Cuba* (New York, G. Munro's Sons, 1897). Asimismo, el sucesor de Lang sería Thomas Van Natta, que procedía de la Legación estadounidense en la Habana. Y como veremos más adelante, los dos colaboradores principales del CPI en España fueron Irene Wright, una norteamericana que también había llevado a cabo labores periodísticas en Cuba, y José M. Gay, un abogado estadounidense de origen filipino.

tanto las visiones de los Estados Unidos que supuestamente albergaban los españoles, como los estereotipos que de éstos circulaban por Norteamérica.

Como se ha dicho, fue el Embajador estadounidense en España el primero en poner de manifiesto un juicio contrario a los designios wilsonianos. Ya cuando el Secretario de Estado le encargó difundir por España el folleto “Cómo llegó la guerra a América”, Willard había escrito a Lansing diciendo que en su opinión se trataba de “una pérdida de tiempo y de dinero. El porqué de la entrada de los Estados Unidos en la guerra es un asunto que, en mi opinión, interesa muy poco a los españoles¹⁰⁹⁹”. De la misma forma, cuando el agente del CPI comenzó con su campaña fílmica en España, advirtió a Washington de que “creo que entiendo esta situación y sus requerimientos mejor que Marion, y permitirle seguir adelante con sus planes puede resultar peligroso¹¹⁰⁰”. Cuando finalmente se le requirió que clarificara sus opiniones, el Embajador, siempre parco en palabras, se limitó a afirmar que “la guerra hispano-norteamericana no se ha olvidado”, y cualquier tipo de trabajo propagandístico podría reavivar aún más los viejos rencores, ya bastante enconados ante la posibilidad de que el embargo de mercancías norteamericanas pudiera “ser usado con motivos persuasivos¹¹⁰¹”.

En efecto, los recelos provenientes de un enfrentamiento que había tenido lugar menos de una generación atrás, y que podían unirse a otros contenciosos históricos españoles, como el de Gibraltar, eran un hándicap que todas las partes en la discusión consideraron, pero que valoraron de manera diferente. Así, un informe cuyo autor material desconocemos, pero que casi con toda seguridad fue redactado en la oficina del agregado naval, reconocía que los alemanes tenían buenos argumentos con los que hacer frente a sus enemigos en España: “la pasión puede todavía más, y para enconarla, el alemán no necesita más que mencionar Gibraltar; el caso de Francisco Ferrer, director de la Escuela Moderna Anarquista, que fue fusilado por orden del gobierno español y que fue defendido por Francia y Bélgica; y la guerra hispano-norteamericana”. Quien escribía estas frases también recordaba los prejuicios que contra los valores democráticos y progresistas estadounidenses albergaban los sectores más conservadores de la sociedad española: “Incluso antes de que el pueblo americano se hubiese convencido de ello, España vio esta guerra como la gran lucha de la

¹⁰⁹⁹ “...is a waste of time and money. Why the United States entered the war is a matter which interests the Spaniards very little in my opinion”. Tel. 853, de Willard a Lansing, 7/X/1917. NARA, RG84, Embassy Madrid, 1917.

¹¹⁰⁰ “...I feel that I understand this situation and its needs better than Marion, and that to permit him to carry out his plans may prove dangerous...”. Tel. 997, de Willard a Lansing, 21/I/1918. NARA, Ibidem, 1918.

¹¹⁰¹ “...Spanish-American War is not forgotten...”; “...may be used for persuasive purposes...”. Carta de Willard a Marion, 157I/1918. NARA, Ibidem.

democracia contra sus enemigos. El reconocimiento de esta verdad arrojó inmediatamente a los brazos de Alemania a dos poderosos grupos en España: el clero y la aristocracia". Sin embargo, se arrojaba finalmente un balance optimista al decir que quizá pudiera convencerse a estos grupos con el argumento de que "la iglesia y el clero de España reciben una gran parte de su apoyo financiero de los católicos de América". Y en relación con las heridas del conflicto del noventa y ocho, a juicio del autor se encontraban cerradas, lo que le llevaba a asegurar que los Estados Unidos partían de unas posiciones más ventajosas que los países de la Entente:

No es necesario entrar a considerar lo que los aliados han hecho, o en lo que han cosechado éxitos. Resulta suficiente con decir que somos más afortunados que todos ellos, porque en la estimación del español nuestra pizarra está más limpia. Allí tiene apuntada contra nosotros la guerra hispano-norteamericana, pero mayormente se culpa a sí mismo de ella. Y para nuestra fortuna, Cuba está muy lejos. Nada de lo que transpiró en 1898 es tan real para los españoles como la invasión napoleónica, ni está realmente en sus mentes de manera tan constante como Gibraltar¹¹⁰².

En cambio, en las dependencias del agregado militar las mismas evidencias servían para sostener opiniones contrarias. Con unos modos muy poco del estilo diplomático que solía impregnar la documentación oficial, el mencionado Rea exponía sus ideas sin ahorrar la más mínima crítica a las motivaciones altruistas que sostenían el trabajo del Comité y sus funcionarios:

El representante del Comité de Información Pública americano [... ha sido instruido] para inculcar en el pueblo español una visión adecuada de nuestra grandeza, nuestra riqueza, poder, recursos, desinterés, altruismo y demás cualidades grandes y nobles por las que vamos a ganar la guerra. Con el debido respeto a los que pusieron estas bases (...) todo eso me parecen meras PAPARRUCHAS (...). El pueblo español recuerda que nuestra entrada en la guerra de 1898 vino precedida de similares palabras altisonantes centradas en nuestros intereses humanitarios por Cuba, y los alemanes no permiten que se olvide ni por un momento que, a pesar de estas elevadas motivaciones, España

¹¹⁰² "...passion rules still more, and to excite it, the German needs not do more than mention Gibraltar; the case of Francisco Ferrer, Director de la Escuela Moderna Anarquista, who was shot by order of the Spanish Government and whose case was upheld by France and Belgium; and the Spanish-American War"; "... Even before the American people had been convinced of the fact, Spain recognized this war as the great struggle of democracy against its foes. Recognition of this truth at once threw two powerful classes in Spain to Germany's side: the Spanish clergy and the Spanish aristocracy"; "...the Spanish Church and Clergy receive a great deal of their financial support from Catholics in America..."; "...It is not necessary to consider what the Allies have done or what they have not succeeded in doing. It is enough to say that we are more fortunate than any of them, for we start with a cleaner slate in the Spaniard's estimation. He has the Spanish-American War written against us, but he blames himself largely for it. And happily for us, Cuba is a long ways off. Nothing which transpired in 1898 is as real to Spaniards as the Napoleonic Invasion, nor certainly as constantly in their minds as is Gibraltar". Informe sobre "The Scope, Methods, Status and Objectives of the German Propaganda in Spain". 26/III/1918. LOC, Willard Papers, I, 114, 7 (Confidential Files).

fue privada de sus colonias. Hay muchos hombres inteligentes en este país que reconocen que la pérdida de estas colonias fue un regalo de Dios a España, pero para la clase gobernante, reaccionaria y aferrada a la tradición, los militares, el clero y otros políticos estafadores, la pérdida de las colonias privó a España de su única oportunidad de hacerse rica. Este pueblo no olvida. Eso no entra dentro de la naturaleza humana. No existen argumentos que puedan dorar la píldora que tuvieron que tragar entonces¹¹⁰³”.

Quizá fueron estas divergencias las que llevaron a los representantes del Comité en España a buscar la opinión de algún experto en la materia. Recordando su reciente intervención en el Congreso de Historia del Pacífico que se había celebrado en 1915 en San Francisco a la vez que tenía lugar la exposición internacional allí reunida para conmemorar la apertura del Canal de Panamá, se encargó a Rafael Altamira que redactara un informe en que quedasen reflejadas sus opiniones acerca de la manera de mejorar el ambiente de las relaciones hispano-norteamericanas. Como es natural, el conocido intelectual español acometió esta labor señalando las diversas dificultades que habrían de sortearse para lograr este objetivo. En su caso, éstas no hacían referencia exclusivamente a la guerra de 1898. Comprometido como estaba con el sentimiento hispanoamericanista, no dejó de señalar el disgusto que producían a muchos españoles las intervenciones estadounidenses en Latinoamérica. Ésta era la lista de problemas con los que, a su juicio, habría de enfrentarse el CPI:

- 1.- La memoria de la guerra de 1898, que todavía persiste en muchas mentes, ya sea en forma de desconfianza hacia el futuro o de rencor a causa del pasado.
- 2.- La agitación provocada aquí por las publicaciones, conferencias, etc., de muchos hispanoamericanos, heridos en su patriotismo o en sus bolsillos, por los recientes acontecimientos políticos en América, en los que el gobierno norteamericano ha tomado parte (Colombia, México, Centroamérica, etc.).
- 3.- La obligación moral de España pasa por velar los intereses y la independencia de las repúblicas hispanoamericanas, y por la necesidad de no aparentar desprecio o trai-

¹¹⁰³ “...the representative of the American Committee on Public Information [...has been instructed] to educate the Spanish people to a proper conception of our greatness, our wealth, power, resources, desinterestness, altruism and other high and noble qualities by reason of which we are going to win the war. With all due respect to those who laid down these basis (...) this seems to me to be pure PIFFLE. (...) The Spanish people remember that our entrance into the war of 1898, was preceded with similar high sounding words based on our humanitarian interest in Cuba, and the Germans do not let them forget for a single instant, that despite these lofty motives, Spain was relieved of her colonies. There are many intelligent men in this country who recognize that the loss of these colonies was a Godsend to Spain, but to the old hide-bound, reactionary governing class, the military, clergy and other grafting politicians, the loss of the colonies deprived Spain of their one chance of getting rich. These people do not forget. It is not human nature. There are no arguments that can gild the pill they then had to swallow...”. Informe de Rea al Agregado Militar, sobre “Propaganda Situation in Spain”, 20/IX/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

cionar la confianza de muchas de ellas en relación con el imperialismo y el americanismo de los Estados Unidos. Cualquier aproximación entre España y los Estados Unidos requiere muchas explicaciones, debe estar bien razonada y basarse en garantías, con la intención de que no sea interpretada allí como una deserción respecto de los intereses de raza de la fraternidad hispano-americana.

4.- La opinión de las colonias de emigrantes españoles que, en su mayoría, ven a los Estados Unidos como enemigos y considerarían una unión con ellos como una falta de patriotismo, a no ser que fueran profusamente informados de la utilidad y el alcance de dicha relación.

5.- La actitud antiamericana de la mayor parte de nuestros expertos americanistas.

Sin embargo, por muy oscuro que pareciera este panorama, Altamira parecía compartir el optimismo de Marion y sus aliados dentro de la Embajada, al asegurar que “estas dificultades pueden empezar a romperse, sin duda, por medio de una activa campaña de conferencias, libros y artículos en revistas y periódicos¹¹⁰⁴”, cosas todas ellas que el Comité, como veremos, tenía intención de hacer.

Ahora bien, si la polémica acerca de la posibilidad de superar o no los rencores que los Estados Unidos suscitaban en la mente de los españoles acabó con un tanto a favor de Marion y sus colaboradores, no ocurrió lo mismo con la disputa surgida en torno a las visiones norteamericanas de España. Los dos sectores enfrentados coincidieron en presentar a los españoles como un pueblo poco dado a la compasión, y habituado a admirar y adherirse al bando ganador, sin importar los medios que hubiera utilizado para hacerse con la victoria. A sus ojos, los habitantes de la península eran gentes todavía impregnadas de un sentido del honor y un patriotismo rancios que les prevenían de cualquier sentimiento altruista, y les impelían a moverse exclusivamente en función de su propio interés. Así, Willard se adhirió a unas palabras aparecidas en

¹¹⁰⁴ “1. The memory of the war of 1898 which still lingers in many minds rather in the form of distrust of the future that as rancor because of the past.- 2. The agitation stirred up here by publications, conferences, etc., by many Spanish-Americans, hurt in their patriotism or in their pocketbooks by recent political events in America, in which the North American government has had a part (Colombia, Mexico, Central America, etc.).- 3. The moral obligation Spain is under to watch over the interests and the independence of the Spanish-American republics, and the necessity of not appearing to despise or betray the distrust of many of them concerning the imperialism and pan-Americanism of the United States. All approximation between Spain and the United States requires much explanation and must be well reasoned out and based on guarantees, in order that it may not appear yonder to be a desertion, of race interests and of Spanish-American fraternity.- 4. The opinion of the colonies of Spanish emigrants who, for the most part, see the United States as enemies and would consider a union with them to be a lack of patriotism, unless they were informed thoroughly of the utility and scope of this relationship.- 5. The anti-American attitude of the majority of our Americanistas (scholars)”; “These difficulties can begin to be broken down, no doubt, by an active campaign of conferences, books, articles in reviews and newspapers...”. “Report rendered by request, by Dr. Rafael Altamira, of the University of Madrid to the Madrid Office of the Committee on Public Information”, junio de 1918. NARA, RG 59, 1910-1929, 711.52/13.

un artículo del diario londinense *The Times* en diciembre de 1917, bajo el titular “Propaganda en España”:

Los españoles están llenos de “idealismo”, por usar un término de moda, pero aquél no es idéntico al de los ingleses o los americanos. Ellos están orgullosos de sus tradiciones nacionales y mantienen el honor de su país en alta estima. Pero también son eminentemente prácticos, con un buen ojo para las oportunidades. Serían uno de los últimos pueblos del mundo en ser desviados de ello por cumplidos vacíos o llamadas al sentimiento. Son españoles primero, y nada más después, y el principal objeto de su preocupación es el interés material de España (...) muchos de ellos han terminado por pensar que los beligerantes de ambos bandos luchan por razones puramente egoístas y que su adhesión a altos principios morales es igualmente hipócrita¹¹⁰⁵.

De igual manera, y desde posiciones contrarias, el informe que suponemos proveniente de la oficina de Decker no albergaba una visión más optimista de los españoles:

Existe una característica de la raza latina que el gobierno americano nunca ha llegado a reconocer plenamente. El latino no alberga en ninguna circunstancia un sentimiento amable o filantrópico por “el que está debajo del perro”. Siente invariablemente una admiración de corazón por “el perro” a lo alto, sin importar cómo llegó allí. Es muy dado a confundir generosidad hacia el enemigo, con debilidad. Aprueba al ganador, independientemente de los métodos empleados¹¹⁰⁶.

Con todo, Marion y sus ayudantes siguieron confiados en la determinación de que el ideal norteamericano vencería todas las dificultades, mientras que sus oponentes no hacían sino señalarles nuevos obstáculos a su misión. A las consideraciones relativas al carácter intrínseco de la raza española vinieron a sumarse otras que enlazaban los estereotipos clásicos de una España atrasada y hundida en la tradición, con la versión maniqueísta de la guerra. Para Rea era muy difícil convencer a los españoles de las bondades de la democracia cuando su práctica política parecía más cercana

¹¹⁰⁵ “The Spaniards have plenty of ‘idealism’, to use the fashionable term, though it is not in some respects identical with that of the English and the Americans. They are proud of their national traditions and hold the honor of their country high. But they are also eminently practical, with a shrewd eye to the main chance. They are among the last peoples in the world to be diverted from it by empty compliments and appeals to sentiment. They are Spaniard first, and everything else afterwards, and it is the material interests of Spain which are the main object of their solicitude. (...) They (...) have made up their minds that the belligerents on both sides are fighting for purely selfish ends and that their professions of high moral motives are equally hypocritical...”. “Propaganda in Spain”, *The Times*, 27/XII/1917.

¹¹⁰⁶ “there is a characteristic in the Latin race which the American Govt. has never brought itself to recognize, fully. The Latin entertains no philanthropic or kindly regard for the “under dog” under any circumstances. Invariably he feels hearty admiration for the “dog” on top, no matter how he got there. He is very apt to mistake generosity towards a foe, for weakness. He approves a winner, regardless of the methods used”. Informe sobre “The Scope...”, ya cit.

a la autocracia, término que los norteamericanos solían utilizar para adjetivar sus referencias a Alemania:

Hay muchas dificultades para un efectivo trabajo propagandístico en España. (...) tres cosas son necesarias para que una campaña de propaganda tenga éxito: una prensa libre. 2. Un público inteligente. 3. Un gobierno que pueda verse influido, directa o indirectamente, por la fuerza de la opinión pública. España carece de estos requisitos. La existencia o inexistencia de una opinión pública inteligente es una cuestión a debatir. No obstante, debe prevalecer el hecho de que estamos ante una forma casi autoritaria de gobierno en que los diputados no son verdaderos representantes del pueblo. El parlamento no guía ni controla a los ministros. Los ministros guían y controlan al parlamento. En un país en que el gobierno está determinado a que no se cree una opinión pública que pueda presionarle para defender su neutralidad; donde el gobierno, a la mas mínima provocación, suspende las garantías constitucionales de libertad de palabra y de prensa, y aprueba leyes de censura y supercensura con la intención de imponer silencio en tales temas (...); en tal país, digo, se puede tener poca esperanza de llevar adelante una propagada con éxito¹¹⁰⁷.

Estas y otras razones llevaron al Embajador a pedir que se abandonara toda pretensión de convencer a los españoles con palabras biensonantes, ya que sólo exhibiciones de fuerza como la amenaza de un embargo podían hacer que se avinieran a razones:

En mi opinión ninguna propaganda tendrá el menor efecto en España bajo esta coyuntura, salvo la evidencia de que los aliados ganarán con seguridad la guerra, que es claramente en interés de España mostrar su amistad para con nuestro lado, y que cualquier otra opción por su parte significará aislamiento al final de la guerra¹¹⁰⁸.

Para otros, como el Agregado Militar John W. Lang, los argumentos expuestos por su ayudante y por Willard debían llevar a la aplicación de una propaganda de tipo

¹¹⁰⁷ "There are many difficulties surrounding effective propaganda work in Spain. (...) three things are necessary for a successful propagada campaign. A free press. 2. An intelligent public. 3. A Government that can be influenced directly or indirectly by the fore of public opinion. Spain lacks these essentials. The existence or non-existence of an intelligent public opinion is a debatable question. The fact must stand however, that this is almost an autocratic form of government in which the deputoes are not truly representative of the people. Parliament does not dictate to or control de Ministers. The Ministers dictate to and control the Parliament. In a country where the government is firmly determined that no public opinion shall be created that may bring pressure to bear on it to defend its neutrality; where the government at the slightest provocation, suspend the constitutional guarantees of public speech and the liberty of the press, and enacts censorship and super censorship laws in order to impose silence on such matters (...); in such a country, I say, little hipe may be entertained of carrying on a successful propaganda campaign". Informe de Rea sobre "Propaganda situation in Spain", ya cit.

¹¹⁰⁸ "...in my opinion no propaganda will have any effect in Spain at this juncture, except evidence that the Allies will certainly win the war, that it is plainly to Spain's iterest to shwow her friendship to our side, and that any other course on her part will bring isolation at the end of the war...". Desp. 1044, de Willard a Lansing, 4/1/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

más clásico, que contestase directamente a las provocaciones de Alemania, y estuviese guiada por el lema de que los Estados Unidos “deben ganar la guerra”. Para ello no bastaba con aducir “el alto plano moral con el que entramos en la guerra”. Había que dejar constancia de “nuestros inagotables recursos” y “nuestro tremendo poder nacional¹¹⁰⁹”.

Con todo, ninguna crítica fue lo suficientemente poderosa como para parar el trabajo del CPI. Como recordaron a Marion sus superiores en un momento en que arreciaban los ataques contra sus actividades, “el trabajo del Comité es independiente de cualquier otra agencia gubernamental, y aunque mantenga relaciones amistosas y armoniosas, sólo corresponden a usted las decisiones finales en cuanto a necesidades y procedimiento¹¹¹⁰”. Creel y sus subordinados en Washington podían hacer gala de esta prepotencia porque estaban sometidos exclusivamente a la autoridad del Presidente y contaban con su respaldo personal. De hecho, fue el terreno de la propaganda el único en el que Wilson se sintió libre para desarrollar su programa, sin verse coartado por las necesidades de la contienda, ni los requerimientos de colaboración de sus aliados. El Comité, aunque cumplía una clara función dentro del programa bélico estadounidense, ceñía su actividad al plano de las ideas, y éste constituía el único lugar donde poner a prueba esa evolución wilsoniana de la teoría del *Destino Manifiesto* que tenía por objeto principal la difusión de los principios de la democracia americana y la autodeterminación a todos los rincones del globo. Y el Presidente no estaba dispuesto a permitir que a este nivel su mensaje se viera contaminado por consideraciones de tipo práctico, como las que presentaba Lang, que podían llevar a una identificación de la publicística norteamericana con la de los países de la Entente, poniendo en peligro la apariencia de independencia de criterio y motivaciones de que los Estados Unidos hacían gala en la esfera internacional.

Así pues, Marion pudo expandir sus actividades más o menos libremente, rodeándose de una serie de colaboradores que trabajaron para él desde la sede del CPI en Madrid, situada en el número 14 de la madrileña calle de Zurbano. En un primer momento, siguiendo al pie de la letra las instrucciones que traía desde los Estados Unidos, Frank J. Marion centró su trabajo en la campaña de difusión cinematográfica.

¹¹⁰⁹ “...we must win the war...”; “...the high moral plane upon which we entered the war...”; “...Our inexhaustible resources...”; “...Our tremendous national power...”. Informe de John W. Lang sobre “Propaganda in Spain”, 3/VII/1918. NARA, Ibidem. El hecho de que Willard y el Agregado Militar coincidieran en su disgusto hacia los métodos de Marion no quiere decir que existiera un acuerdo entre ellos. De hecho, el Embajador recelaba igualmente de la propaganda “al uso” que deseaba poner en marcha Lang. Vid. WOLPER, G.: “Wilsonian...art.cit.”, p. 26.

¹¹¹⁰ “Committee work (sic) independent of anyother Governmental Agency and while maintaining friendly and harmonious relations, you only can make final decisions as to needs and procedure”. Carta del CPI a Marion, 8/I/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

Para ello se hizo con los servicios de José M. Gay, un abogado norteamericano de origen filipino que se encargó de traducir al castellano los créditos de las películas, y de viajar con los rollos a diversas localizaciones de la geografía peninsular. La proyección de los diversos títulos comenzó, como vimos, en el teatro Benavente de Madrid a finales de 1917. Posteriormente, Marion se haría con los servicios de la distribuidora *Pathé Frères*, organizando sesiones en diversas salas del país, así como en colegios, universidades y otros escenarios susceptibles de acoger un cinematógrafo. De especial relevancia hubieron de resultar las exhibiciones al aire libre, que acercaron los títulos más exitosos –como “Fabricando un Automóvil”, “Un Vaso de Cerveza” o “La Reina de los Ferrocarriles”- a un elevado número de espectadores. No cabe duda que la exhibición de documentales que mostraban el alto nivel de vida de los estadounidenses o las más avanzadas técnicas de producción hubieron de producir un impacto considerable en ciertos sectores de la sociedad española. Sin embargo, es difícil valorar los resultados inmediatos de la operación cinematográfica en las relaciones hispano-norteamericanas, pues como recordaba Lang a sus superiores de la Oficina de Inteligencia Militar, el público “de estas exhibiciones se forma con un sector de la población ocioso, perezoso, ignorante e impotente que, viéndose convencido, nada puede hacer para alterar la política nacional¹¹¹¹”.

Ahora bien, las tareas de Marion no se redujeron al ámbito cinematográfico. A lo largo de las primeras semanas de su estancia en España estudió otros medios de difusión de los objetivos de guerra norteamericanos, y a mediados de enero solicitó a sus jefes del Comité una variación de sus instrucciones originales, con la intención de incluir en ellas la posibilidad de organizar una “campaña educacional independiente a través de los periódicos¹¹¹²”. No se trataba de una tarea fácil, habida cuenta de las restricciones que el CPI imponía a sus agentes en cuanto a las relaciones con los medios de comunicación. Según las órdenes recibidas, acordes con la ética estadounidense, Marion no podía gastar su presupuesto en sobornos a la prensa, ni le estaba permitido embarcarse en un ciclo de contestaciones directas a las provocaciones de los periódicos germanófilos. Dicho de otra forma, tenía prohibido seguir los procedimientos establecidos por los aparatos de propaganda francés, británico o alemán, que pagaban directamente a los rotativos para la publicación de comunicados que eran

¹¹¹¹ “...the expectator at these exhibitions consist of an idle, loafing, ignorant, impotent class of the population, who, being convinced, could do absolutely nothing to alter national policy...”. Informe de Lang, 3/VIII/1918. NARA, *Ibidem*. Sobre la campaña cinematográfica, vid. Informe de George A. Dorsey para Lang, 21/IX/1918, *Ibidem*. Y WOLPER, G.: “Wilsonian...art.cit.”, p. 28. CREEL, G.: *How...op.cit.*, pp. 337-338. MOCK & LARSON: *Words...op.cit.*, p. 272.

¹¹¹² “...independent newspaper educational campaign...”. Tel. 997, de Willard a Lansing, 15/I/1917. La variación de instrucciones en Carta de Marion a Willard, 10/I/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

emitidos por las respectivas embajadas, y las más de las veces contenían ataques directos contra el enemigo¹¹¹³.

Tratando de evitar la compra de periodistas y periódicos, Marion decidió difundir las informaciones que deseaba publicar a través de la agencia de noticias Fabra, controlada por los aliados. Para dotar de contenido a sus comunicados, el agente del CPI logró del gobierno de Washington permiso para abrir un servicio de cable entre los funcionarios norteamericanos en París y el Agregado Naval Decker, por el que se transmitirían noticias oficiales referentes a la actitud norteamericana y los progresos de los Estados Unidos en la guerra. Con la ayuda de Irene Wright, una norteamericana con experiencia periodística en Cuba y residente entonces en España, las informaciones eran traducidas al español y enviadas a la Fabra, que comenzó a incluirlas en su servicio regular a mediados de abril de 1918. Por su parte, Decker se encargó que los diversos agentes de información que tenía a su sueldo a lo largo y ancho de la geografía peninsular difundieran las noticias a aquellos periódicos locales que no podían permitirse pagar los servicios de la Fabra, o a los que no alcanzaba la cobertura de ésta¹¹¹⁴. Pese a lo sofisticado de este sistema, Marion no cosechó grandes éxitos a la hora de incitar a los periódicos españoles a publicar lo que su oficina difundía. Y es que, como explicó el Marqués de Valdeiglesias, director de *La Época*, a George Bronson Rea, los comunicados que recibía de la agencia Fabra “carecían de valor desde un punto de vista periodístico. Trataban de teorías, ideales y otros problemas que adolecen de alcance informativo real¹¹¹⁵”. Habría que esperar unos meses para que los que trabajaban para el Comité se dieran cuenta de este hecho. Fue George A. Dorsey –ayudante del agregado naval que sustituyó a Marion durante su visita a los Estados Unidos entre mayo y julio de 1918- quien adoptó una postura más realista, y no vio más remedio que recomendar un cambio de enfoque a Will Irwin, director de la sección extranjera del CPI:

¹¹¹³ Las actividades de la propaganda francesa pueden verse en NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: *Cultura y diplomacia: los hispanistas franceses y España de 1875 a 1931*, Madrid, CSIC/Casa de Velázquez, 1988. Las alemanas en CARDEN, Ron M.: *German Policy toward neutral Spain, 1914-1918*, New York, Garland Publishers, 1987. Una panorámica general de las actividades propagandísticas en la España de entonces en MEAKER, Gerald: “A Civil War of Worlds: The Ideological Impact of the First World War in Spain”, en SCHITT, Hans A. (Ed.): *Neutral Europe between war and revolution, 1917-23*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1989, pp. 1-24.

¹¹¹⁴ La agencia Fabra fue estudiada por PAZ REBOLLO, M.^a Antonia: *El colonialismo informativo de la agencia Havas en España (1870-1940)*, Madrid, UCM, 1988. Sobre la colaboración Fabra-CPI: CREEL, G.: *How...op.cit.*, pp. 339-340; WOLPER, G.: “Wilsonian...art.cit.”, p. 27; e Informe de Dorsey a Lang, ya cit. La apertura del cable París-Madrid en tel. 1083, de Lansing a Willard, 1/III/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

¹¹¹⁵ “...were worthless from a news standpoint. They dealt with theories, ideals and other matters which lack actual news value...”. Informe de la entrevista entre Valdeiglesias y Rea, 4/X/1918. NARA, *Ibidem*.

...queremos noticias adaptadas especialmente para la prensa española. En lugar del material que estamos recibiendo por cable actualmente (...) preferimos dosis más pequeñas de noticias auténticas –entrevistas con hombres importantes y españoles que nos sean favorables, datos sobre las relaciones comerciales, e informaciones relativas a hechos importantes que indiquen que los “yanquis” ganarán la guerra, que no habrá conferencia de paz (en la que España tiene esperanzas de figurar [...]), que los Estados Unidos y lo aliados no quieren soldados españoles (...), pero sí desean servicios de España, [a través de los que...] España será rehabilitada y puesta en el mapa industrial, como no podría hacerlo de otra manera en cuarenta años. El pueblo español no puede ser forzado a la aliadofilia, pero puede hacérsele ver que los aliados y sólo los aliados pueden poner mantequilla en su pan, salvar su cara, preservar a la monarquía y evitar una profunda anarquía¹¹¹⁶.

Pese a estas indicaciones, que proponían una línea de acción más coercitiva, acorde en cierta medida con las indicaciones dadas por Willard meses atrás, parece ser que el Comité se resistió a abandonar su mensaje original. Así lo indican las renovadas quejas efectuadas por directores de periódicos españoles a funcionarios de la embajada norteamericana a lo largo de los meses siguientes¹¹¹⁷.

Por otra parte, el servicio de Fabra no fue la única fuente de suministro de información a la prensa española. La Oficina Exterior de Noticias del CPI enviaba regularmente a todos los agentes en el extranjero diversos artículos para procurar su difusión en medios de todos los países. Marion y sus colaboradores pensaron que la mejor manera de lograr este objetivo era pasar los textos a escritores españoles para que los redactaran en español y con su propio estilo, y luego trataran de colocarlos en alguna publicación de amplio espectro¹¹¹⁸. Para seguir estas pautas, Marion se vio obligado a pasar por alto una de sus instrucciones. Aunque en su informe final aseguró que ninguno de los autores españoles cobró por sus servicios, lo cierto es que no se arriesgaron a efectuar su trabajo sin tener la seguridad de obtener algún tipo de com-

¹¹¹⁶ “...we want news, specially adapted for the Spanish pres. To the sort of stuff we are getting by cable these days (...), we prefer smaller doses of real news –interviews with prominent Spaniards, facts as to trade relations, and news as to importat happenings which indicatethat the ‘Yanquis’ will win the war, that there won’t be a peace conference (in which Spain hopes to figure [...]), that the Unites States and the Allies don’t want Spanish soldiers (...), but do want Spanish facilities, by our use of and contribution to wchih, in the way of exports and money, Spain will be rehabilitated and put on the industrial map, as she could not otherwise in 40 years. The Spanish people can’t be insulted into proalliedom, but they can be made to see that the allies and the Allies only can butter their bread, save their face, preserve the monarchy, and prevent sheer anarchy...”. Carta de Dorsey a Will Irwin, 10/VI/1918. LOC, Willard Papers, I, 114, 7 (Confidential Papers).

¹¹¹⁷ Desp. 1337, de Wilson a Lansing, 7/X/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

¹¹¹⁸ CREEL, G.: *How...op.cit.*, p. 340.

pensación económica¹¹¹⁹. Y precisamente este hecho dificultó sobremanera la publicación de sus artículos en los periódicos españoles, molestos porque se financiase a escritores independientes, y no a ellos mismos. Así se lo hizo saber a Rea Manuel Aznar, recién estrenado en su cargo de director del influyente periódico *El Sol*:

El Sr. Aznar también nos explicó que periodistas de segunda clase le habían pedido que aceptase artículos firmados sobre los objetivos e ideales de los Estados Unidos, que tenían todos los visos de la propaganda. Dijo que había comunicado a estos caballeros que él era bastante capaz de escribir todos los artículos editoriales que hicieran falta sobre este tema. Se lamentó del hecho de que escritores pagados trataran de colar material de propaganda (...) Si alguien quería comprar este espacio [... estaría] encantado de vendérselo directamente¹¹²⁰.

Tampoco se tuvieron mayores facilidades a la hora de dar a conocer las proclamas presidenciales. El propio Marion se mostró bastante escéptico de las posibilidades de cualquier empresa que conllevara la difusión de panfletos y folletos, porque Alemania y los países de la Entente los habían empleado profusamente, convirtiéndolos en instrumentos inútiles. No obstante, el agente del Comité puso su confianza en el carácter efectista de las palabras de Wilson, y ordenó que se tradujeran para ser publicadas en los medios de comunicación e impresas posteriormente con vistas a su difusión entre determinados sectores. A pesar de mostrarse ufano por el hecho de haber conseguido que una versión de los famosos catorce puntos llegase a ser adoptada como libro de texto por “una de las principales escuelas para chicos en Madrid¹¹²¹”, lo cierto es que el mismo Willard dio permiso a los cónsules a su mando para “pagar cualquier suma que sea necesaria” con vistas a asegurar la publicación de ese discurso en los principales periódicos de cada una de las ciudades de España¹¹²².

Un último aspecto de los esfuerzos de Marion relativos a la difusión de noticias fue el de la comunicación “boca a boca”. Tanto Lang como Dorsey hablaron de la importancia de “informar a todos los americanos [residentes en España] acerca de

¹¹¹⁹ WOLPER, G.: “Wilsonian...art.cit.”, p. 27.

¹¹²⁰ “Sr. Aznar also explained to us that he had several times been asjed by newspapers writers of second rate ability to accept their signed articles on the aims and ideals of the United States, which had all the earmarks of propaganda. He said that he told these gentlemen that he was quite competent to write all the editorial articles necessary on this topic. He resented the fact that paid writers tried to slip propaganda material (...). If anyone wanted to buy this space, [... he] would be glad to sell it direct”. Informe de la entrevista entre Rea y Aznar, 4/X/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

¹¹²¹ “one of the leading schools for boys in Madrid”. CREEL, G.: *How...op.cit.*, p. 341.

¹¹²² “...to pay whatever sum may be necessary...”. Desp. 1.054, de Willard a Lansing, 11/I/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

hechos y datos, y animar a que se los comuniquen a todo el mundo¹¹²³". Siguiendo estos consejos, el Comité publicó desde julio de 1918 un boletín semanal, titulado *American News*, para ser distribuido al mayor número posible de estadounidenses afincados en territorio español, y así convertirles también en vehículos de la campaña publicitaria norteamericana¹¹²⁴.

En un orden de cosas distinto al de la proyección de películas y la difusión de noticias, y quizá siguiendo los consejos de Rafael Altamira, el Comité promovió, durante el verano de 1918, una serie de conferencias acerca de las influencias artísticas, literarias e históricas de España en los Estados Unidos¹¹²⁵. Las charlas corrieron a cargo del profesor español Romero Navarro, perteneciente al Departamento de Lenguas Romances de la Universidad de Pennsylvania. Asimismo, se organizaron otro tipo de actos, de entre los que el propio Marion destacó la exposición de grabados e ilustraciones de Joseph Pennell en la academia de arte moderno de Madrid. La exhibición de este artista, conocido entre otras cosas por sus carteles propagandísticos para el gobierno norteamericano, fue patrocinada por el pintor Joaquín Sorolla¹¹²⁶.

Finalmente, tampoco puede desdeñarse la colaboración que prestaron al Comité los diversos intereses norteamericanos presentes en España. Tanto la recién creada Cámara de Comercio de los Estados Unidos en Barcelona, como empresas de la talla de *Eastman-Kodak* o *Singer*, promovieron la exhibición en los escaparates y ventanas de sus negocios de diversas fotografías y carteles que publicitaban algunos de los aspectos del esfuerzo bélico o la vida de los Estados Unidos que los hombres de Creel juzgaban correcto difundir¹¹²⁷.

Es evidente que este breve repaso de las actividades de Marion, Dorsey, Irene Wright y otros, que hemos efectuado parcialmente a partir de estudios ya publicados, y en parte a través de fuentes provenientes de los archivos del Departamento de Estado, resulta insuficiente para hacer una valoración comprehensiva de las repercusiones que tuvo la campaña propagandística norteamericana en España. Para llegar a ese grado de discernimiento hubiera sido necesario un estudio mucho más detallado de otras fuentes norteamericanas, así como un repaso exhaustivo de los periódicos y las publicaciones españolas del momento, que pudieran dar cuenta del grado en que las ideas de Wilson fueron difundidas y asimiladas por los diversos sectores de la socie-

¹¹²³ "Word To Mouth Propaganda"; "...informing all Americans of events and facts and encouraging their talking to everybody...". Informe de Lang sobre "Propaganda in Spain", ya cit.

¹¹²⁴ CREEL, G.: *How...op.cit.*, pp. 342-343. WOLPER, G.: "Wilsonian...art.cit.", p. 28.

¹¹²⁵ CREEL, G.: *How...op.cit.*, pp. 341. WOLPER, G.: "Wilsonian...art.cit.", pp. 28-29.

¹¹²⁶ CREEL, G.: *How...op.cit.*, pp. 342.

¹¹²⁷ *Ibidem*. MOCK & LARSON: *Words...op.cit.*, p. 267.

dad española. Evidentemente, las características y limitaciones de la presente tesis impedían abordar ese tipo de trabajo. Y por ello nos hemos limitado a introducir el elemento propagandístico dentro del marco general de las relaciones hispano-norteamericanas, y desde este punto de vista será analizado cuando lleguemos a las conclusiones del presente trabajo. No obstante, lo expuesto hasta aquí constituye una muestra suficiente tanto de la falta de preparación de la sociedad española para recibir las enseñanzas norteamericanas, como de las trabas que se levantaron para la difusión de unos principios que sus defensores pretendían universales. Por otro lado, tampoco deben restarse valores y méritos a los infatigables funcionarios del CPI. Cuando acabó la guerra, una gran parte de los pueblos del orbe tenían puestas sus esperanzas en los programas del Presidente norteamericano. Y en España sus proclamas encontraron eco en las más diversas instancias. Algunos periodistas como Azorín se tornaron en fervientes partidarios de Wilson. Ciertos sectores nacionalistas vieron reavivadas sus esperanzas al conocer que el principio de la autodeterminación de los pueblos era una de las bases desde las que los Estados Unidos pretendían reorganizar el mundo de posguerra. Y por último, tampoco debe pasarse por alto el hecho de que fue el prestigio alcanzado por la figura del Presidente Wilson la que llevó a muchas ciudades españolas a utilizar su nombre para bautizar alguna vía pública o ciertas plazas. Así pues, si bien parece que, como indicaban Lang y sus partidarios, resultaron escasas las repercusiones inmediatas de las herramientas de difusión del wilsonianismo, sí que constituyeron un vehículo primigenio y privilegiado de un fenómeno tan típico del S. XX como es el de la americanización.

6.4.2. Susurros en la multitud. Los esfuerzos de los gobiernos españoles por mejorar su imagen en los Estados Unidos

España, aquejada permanentemente por problemas presupuestarios que impedían un correcto funcionamiento de su servicio diplomático, apenas gozaba de posibilidades de poner en marcha siquiera un conato de servicio de propaganda. El problema no radicaba exclusivamente en la ausencia de organismos encargados de planificar las campañas en el exterior, ni en las dificultades para su ejecución, barreras ambas de no poca relevancia. Un obstáculo todavía más grave lo constituía la heterogeneidad de la opinión española, agudizada con la crisis política y social de 1917. Las diferencias de pensamiento se coaligaban con la debilidad de los gobiernos, privándoles del consenso social imprescindible para poder ofrecer al resto de países una imagen coherente y firme. De esta manera, cualquier esfuerzo llevado a cabo en este sentido por parte de las autoridades españolas, tratando de justificar su posición internacional, o de calmar los recelos de los beligerantes, se veía socavado por algún tipo de contestación más o menos bienintencionada, que a la postre dotaba de argumentos a aquellos que pretendían ver en los ejecutivos radicados en Madrid barcos a la deriva,

azotados por el oleaje de la contienda europea, y castigados por la tormenta de la inestabilidad interior.

Por desgracia, apenas contamos con estudios que aborden de manera genérica las opiniones acerca de España transmitidas al exterior en un momento tan crucial como el cuatrienio de la Primera Guerra Mundial. La tarea resulta más ardua para el caso de un país como los Estados Unidos, donde a la obligada ausencia de un cuerpo publicístico español se unía la escasez de vínculos comunes, agravada por las secuelas del reciente enfrentamiento finisecular, y nunca aliviada por las escasas colonias de inmigrantes españoles que decidían asentarse en territorio norteamericano. Esto no quiere decir que los gobiernos no percibieran la idoneidad de disponer de algún medio a través del que hacerse oír en los Estados Unidos, sobre todo a partir de la entrada de éstos en la guerra. Hasta 1917, el interés del Ministerio de Estado, y más concretamente de la Embajada de España en Washington, se había centrado en la existencia de uno o varios medios de prensa en castellano desde los que la oficialidad española pudiera difundir sus premisas a los nacionales residentes en los Estados Unidos, y a los miembros de las diversas comunidades latinoamericanas en aquel país, que se convertirían así en receptores de una determinada vertiente del ideal hispanoamericanista. Ya a finales de 1914, Juan Riaño se había mostrado favorable a que sus superiores financiaran la creación del periódico en castellano *La Prensa*, ya que según le había manifestado su promotor, Rafael Viera y Ayala, tenía la intención de “contrarrestar con sanas ideas las malas doctrinas publicadas por varios periódicos anarquistas que se publican en español”, y “reportar bien a los elementos obreros de la Colonia Española” en la ciudad de la gran manzana¹¹²⁸. Los diplomáticos españoles también mantuvieron contactos con el periódico semanal *Las Novedades*, que se publicaba igualmente en Nueva York desde la década de 1880, y que resumaba una inspiración claramente españolista, como lo demuestra el hecho de que el mismo Leopoldo Alas había escrito una serie de artículos para este rotativo entre 1894 y 1897¹¹²⁹. Todavía en 1916, y a pesar de que Riaño se quejaba de la deriva excesivamente latianoamericana que estaban tomando *Las Novedades*¹¹³⁰, el mismo Embajador apareció a toda página en su portada¹¹³¹, en una manera que recuerda a las cubiertas de los primeros años del famoso semanario *Time*.

¹¹²⁸ Despacho 488, de Riaño al Ministro de Estado, 9/XII/1914. AMAE, H 1484.

¹¹²⁹ Los artículos de Clarín pueden consultarse en la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. www.cervantesvirtual.com

¹¹³⁰ Despacho 488, ya cit.

¹¹³¹ “Excmo. Sr. D. Juan de Riaño y Gayangos, Embajador de España en Washington”, *Las Novedades*, año XLI, n.º 1684. Este número de las novedades se puede localizar en LOC, Juan Riaño Papers, Printed Matter.

Sin embargo, apelar a la figura del representante diplomático de España en Washington podía servir para recordar a determinados sectores minoritarios dónde residían sus vínculos con la madre patria, pero no tenía ningún efecto en el plano práctico de las relaciones hispano-norteamericanas. Después de abril de 1917, la difusión de los mensajes en que el Presidente Wilson aireaba sus objetivos de guerra, junto con la intensificación a todos los niveles de los contactos entre los Estados Unidos y España, impusieron a las autoridades de ésta un cambio de estrategia. Por una parte, había que tratar de presentar a los norteamericanos una imagen de España que se adaptase lo más posible al ideal de país europeo avanzado y democrático que avalaban los Estados Unidos. Por otro lado, era necesario anular cualquier tipo de recelo que la actitud neutral de España o los rumores sobre su germanofilia mayoritaria pudieran suscitar en los estadounidenses. El problema radicaba en la manera de hacer patente estas premisas, habida cuenta de la imposibilidad material de dedicar gente y dinero a una empresa promocional de la envergadura de las desarrolladas por los beligerantes. La única posibilidad en la que se pudo pensar con visos de realidad fue en la utilización esporádica de los canales de información existentes, ya fuera mediante la inclusión en ellos de algún enviado más o menos oficial del gobierno español, o mediante la utilización de los conductos ya existentes por los que se surtía de contenidos a dichos canales.

En esto parece haber sido Eduardo Dato el que se tomó un mayor interés. Ya antes del giro belicista de los Estados Unidos, el líder conservador había propuesto al entonces jefe de Gobierno, Conde de Romanones, que se favoreciera el viaje a Nueva York de Mariano Alarcón, escritor y ateneísta. Pedía para él una comisión “de 4 ó 5.000 pesetas”, asegurando escuetamente que “convendría complacerle porque tiene talento y podrá ser útil¹¹³²”. Por otra parte, ya como primer ministro, Dato intentó aprovechar el interés que mostraba por España el *Christian Science Monitor* de Boston. Gratamente sorprendido por la nada despreciable cantidad de artículos sobre temas españoles aparecidos en este periódico, el premier español ordenó a Riaño que averiguara quién era su corresponsal en España, ya que deseaba conocer “su modo de ver en este asunto y [la] forma de contrarrestar en alguna otra publicación, noticias tan absurdas como las del *Washington Post*¹¹³³” -que se hacía eco de vez en cuando de supuestos actos contrarios a la neutralidad cometidos en la Península Ibérica. Desgraciadamente, el Embajador fue incapaz de averiguar la identidad del citado corresponsal, y por tanto el gobierno español nunca pudo sondear la viabilidad de utilizarlo como

¹¹³² Carta de Dato a Romanones, 21/VII/1916. AMAE, H 1485.

¹¹³³ Carta de Lema a Riaño, 8/IX/1917. AMAE, Ibidem.

vehículo de expresión¹¹³⁴. Lo que sí se pudo llevar a cabo fue el periplo de Mariano Alarcón, aunque hubo que esperar para ello a que su valedor regresase a la cabeza del ejecutivo. Llegado a Nueva York a finales del verano de 1917¹¹³⁵, su misión se vería no obstante lastrada por diversos inconvenientes que impidieron su éxito. Los textos preparados por Alarcón apenas se asomaron a los rotativos norteamericanos. Que sepamos, tan sólo el *New York Herald* admitió la publicación de una entrevista con Eduardo Dato el 2 de septiembre, y de unas reflexiones del periodista español sobre la realidad de su país, el día 23 del mismo mes. Asimismo, el fracaso de Alarcón a la hora de obtener del Ministerio de Estado fondos con los que proseguir su tarea¹¹³⁶, y muy posiblemente también la caída del gobierno Dato en noviembre, dieron al traste con este modesto esfuerzo que sirve como ejemplo del destino que aguardaba a cualquier empresa que siguiera por los mismos senderos.

No obstante, el trabajo de Alarcón resulta interesante por otros motivos. Los argumentos que utilizó en sus artículos nos permiten conocer la manera en que el gobierno español trató de defender su posición en los Estados Unidos. En ellos podemos discernir también el juego de imágenes mutuas que tan relevante papel ejerció en los trabajos del CPI. Como es natural, una de las aspiraciones principales de la labor de Alarcón pasaba por contrarrestar las visiones negativas de España que pervivían en las mentes de los estadounidenses. Para ello, nada resultaba más adecuado que afirmar la ausencia en España de todo rencor por el cercano enfrentamiento de 1898. Olvido que Eduardo Dato, en su entrevista publicada en el *Herald*, atribuía a una de las virtudes románticas de los españoles:

-Por lo que hace a los Estados Unidos (...) ya lo ha oído Ud. hace un momento: "huérfano el corazón de rencores". Nuestra tierra debería llamarse por antonomasia "tierra de hidalguía". Parece como si una mano sobrenatural hubiera pasado sobre ella la esponja del olvido y la hubiese dejado empañada del agua bendita del amor. Los que hace veinte años nos combatieron no nos parecen ya contrarios¹¹³⁷.

A la ausencia de enemistad respecto de los Estados Unidos había que unir un esfuerzo por tratar de demostrar a aquéllos lo errado de las visiones norteamericanas que hablaban de España como de un país tradicional, con formas de gobierno arcaicas. Con estas miras, el mismo primer ministro utilizaba la buena imagen internacional

¹¹³⁴ Despacho 380, de Riaño al Ministro de Estado, 6/X/1917. AMAE, *Ibidem*.

¹¹³⁵ Carta de Alarcón a Riaño, 30/VII/1917. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8150.

¹¹³⁶ Carta de Alarcón a Riaño, 10/X/1917, y contestación, 11/X/1917. AGA, *Ibidem*.

¹¹³⁷ La versión española de la entrevista Dato-Alarcón, que había aparecido en inglés en el *New York Herald* el 2/IX/1917, se publicó en el n.º 38 de la neoyorquina *Revista Universal. Magazine Hispano-Americano*, correspondiente al mes de octubre del mismo año. De ella se toman las citas aquí reflejadas.

de Alfonso XIII para realizar las siguientes preguntas retóricas: “¿Hay una monarquía más o tan democrática en realidad como la española? ¿Puede hallarse un Jefe de Estado más entusiasta por todo progreso y más liberal que Don Alfonso?”. Con recursos como éste Alarcón y quien patrocinaba su misión trataban de presentar a España como un país realmente cercano a los valores democráticos y liberales estadounidenses. Para ello, el periodista no dudaba a la hora de matizar el conservadurismo de Dato, presentándole como un adalid de las reformas sociales:

... a pesar de ser el Jefe del Partido Conservador, [Dato] es sobre todo un “hombre de su tiempo”, bajo cuya indiscutible jefatura el Partido ha empezado a adquirir el carácter progresivo y moderno que acredita a los partidos similares en los países de superior adelanto y riqueza. (...) el Sr. Dato (...) ha merecido ser llamado un gran sociólogo por haber iniciado la legislación protectora para los obreros...¹¹³⁸

Toda esta lucha con las imágenes predefinidas llevaba a Dato a afirmar, con intenciones tranquilizadoras, que los hechos de 1917 habían sido “producto de la exaltación de unas cuantas personas, no la manifestación de la voluntad nacional”. De la misma manera, temeroso quizá de las repercusiones que pudiera tener la doctrina wilsoniana de la autodeterminación, el político español se apresuró a constatar que las reivindicaciones del catalanismo no pasaban de revestir un carácter meramente espiritual, y que estaban siendo llenadas progresivamente:

...el catalanismo (...) arduo problema que se plantea en la consabida fórmula de legítimas reivindicaciones de carácter espiritual, en nombre de un renacimiento histórico, lingüístico y cultural, pero detrás del que se columbra un anhelo de las reivindicaciones materiales, a las que todos los gobiernos suelen acceder de buen grado, porque el progreso de la región más industrial de España, como es Cataluña (...) no puede por menos de redundar en beneficio del progreso y del honor nacionales...¹¹³⁹

El esfuerzo por acabar con los tópicos y temores relativos a la situación interna no era sino un primer paso con vistas a emprender la defensa de la postura española frente a la contienda. Para ello, nada más necesario que hacer una presentación adecuada de la neutralidad, y achacarla no a las necesidades reales del país, sino a pretensiones humanitaristas muy del gusto de la retórica estadounidense, y no muy alejadas de las que había sostenido el Presidente Wilson hasta hacía pocos meses. Decía Dato:

-En cuanto a los problemas internacionales, este gobierno tiene sólo uno: neutralidad. Yo creo, a veces, que Dios me iluminó, haciéndome ver desde un principio que mi país debía seguir el camino de su más estricta observancia, al no ventilarse en esta guerra

¹¹³⁸ Ibidem.

¹¹³⁹ Ibidem.

asunto alguno que nos afectara directamente. Me pareció que, observando una actitud expectante, podríamos ofrecer nuestros valiosos servicios a todas las naciones empeñadas en la lucha, realizando cerca de ellas las sustituciones diplomáticas, poniendo en práctica iniciativas humanitarias...¹¹⁴⁰

Las justificaciones de Alarcón y Dato contenían diversos puntos débiles. Aparte de la debilidad argumental de algunas de sus afirmaciones, lo cierto es que no supieron sobrepasar la barrera de las divisiones políticas existentes en el país. Así, lo que debía ser una defensa de la posición de España terminó convertido, en manos del periodista, en un panegírico del primer ministro. En su afán por ensalzar esta figura, Alarcón prorrumpió en críticas que parecían dar la razón a aquellos de entre los aliados que favorecían una postura de dureza frente al gobierno español. Las acusaciones de germanofilia que por entonces formulaba el Embajador de Estados Unidos contra García Prieto no se diferenciaban mucho de las siguientes palabras plasmadas en los artículos que venimos reseñando:

Esta furiosa campaña periodística [germanófila...], propició la caída del Conde de Romanones y su sustitución por un hombre de menos capacidad mental que hasta ahora ha figurado a la cabeza del Gobierno español: el Sr. García Prieto, Marqués de Alhucemas. Este hombre (...) formaba el ala germanófila del Partido Liberal, cuyos representantes más destacados, conocidos por su afección a los Imperios Centrales, eran el Presidente del Congreso de los Diputados, Señor Villanueva, y el Ministro de Gobernación, Señor Burrell¹¹⁴¹.

Asimismo, en su afán por demostrar la germanofilia de los opositores políticos de Dato, Alarcón no dudaba en dar pábulo a las acusaciones de colaboracionismo que los aliados lanzaban contra las autoridades españolas:

...Alemania debe sentir la necesidad de intensificar su campaña en España porque su amistad con este país le es extremadamente beneficiosa. En España han establecido un servicio de espionaje admirable. Es el único país donde sus súbditos gozan de la mejor consideración. En los puertos españoles hay un elevado número de barcos alemanes internados, que en caso de ruptura, serían capturados y puestos en contra suya. Disfrutan de comunicación inalámbrica directa a través de las estaciones de Pola y Barcelona, a través de la cual pueden dirigir fácilmente las acciones de sus submarinos

¹¹⁴⁰ Ibidem.

¹¹⁴¹ "This furious journalistic campaign (...) hastened the fall of Count Romanones and his subsequent substitution by a man of less mental capacity who has figured up to this date at the head of the Spanish Government, Mr. García Prieto, Marquis of Alhucemas. This man (...) composed the pro-German side within the liberal party, whose most conspicuous representatives, best known for their affection to the Central Empires, were the President of the Chamber of Deputies, Señor Villanueva, and the Minister of the Board of Education, Señor Burrell". ALARCÓN, Mariano: "Prussian Gold and Prussian Intrigue Reach Into High Places in Spain", *New York Herald*, 23/IX/1917. Se ha traducido "Board of Education" por "Gobernación", porque tal era el cargo ejercido por Burrell en el gabinete Alhucemas.

en el Mediterráneo y el Cantábrico. Todas estas condiciones son en el momento de presente de incalculable valor para ellos¹¹⁴².

Igualmente, la desunión social y de opinión existente en España provocaba que silogismos como los presentados por Alarcón fuesen contestados desde los más diversos sectores, algunos de los cuales contaban con posibilidades de hacer valer sus posiciones en el exterior. Se puede resaltar como ejemplo las opiniones vertidas a lo largo de 1918 en *Contemporary Review*, y desde una postura moderada, por Salvador de Madariaga, que entonces ejercía labores periodísticas en el Reino Unido. Aunque británica de origen, esta revista publicada en Oxford gozaba de cierta popularidad, y sus escritos llegaban a los medios cultos de los Estados Unidos, como demuestra su presencia en las bibliotecas de las universidades más prestigiosas del país –caso de Harvard o Yale-. En sus reflexiones, el futuro representante de España ante la Sociedad de Naciones desmontaba sin pretenderlo la mayor parte de las afirmaciones aparecidas en los artículos de Alarcón. En relación con el supuesto carácter democrático y progresista del sistema político de la Restauración, Madariaga no podía mostrarse más contundente, calificando el sistema español de “un régimen de mecanismo relojero, que es a la monarquía constitucional como una locomotora de juguete a un motor ferroviario de vapor”, afirmación que remataba señalando posteriormente que “el país se desarrolló y creció más rápidamente que el sistema artificial de gobierno, incapaz de seguir la senda del progreso¹¹⁴³”. Asimismo, el ingeniero, diplomático y escritor no se mostraba tan frívolo como el líder conservador a la hora de tratar el problema del catalanismo:

Así, aunque dormidos, los reinos [españoles] no estaban muertos. Su existencia histórica es la expresión de una necesidad geográfica y racial. Los reinos, o las regiones, como se las conoce hoy, no son ideas sino hechos. No se necesita un conocimiento especial de España para percibir las diferencias que existen en tierras y pueblos. (...)

¹¹⁴² “...Germany must feel the necessity of intensifying her campaign in Spain because her friendship with that country is very beneficial. In Spain they have established an admirable espionage system. It is the only country where her subjects enjoy the best consideration. In the Spanish ports there are a large number of interned German ships, which, in case of a rupture, would be seized and turned against themselves. They enjoy a direct wireless communication through the stations of Pola and Barcelona, by which means they can easily direct the actions of their submarines in the Mediterranean and cantabrc seas. All these conditions at the present moment are of incalculable value to them”. Ibidem.

¹¹⁴³ “...a clockwork *régime*, which is to a constitutional monarchy what a spring toy locomotive is to a railway engine...”; “...the country developed and aoutgrew an artificial system of government, unable to keep pace with progress...”. MADARIAGA, Salvador de: “The Elements of Future Spain”, *Contemporary Review*, 113 (Enero-Junio, 1918), pp. 527-532. Citas de las pp. 527 y 528.

Puede decirse que la variedad racial y geográfica de España es mayor que en ninguna otra región de Europa¹¹⁴⁴.

Continuando en esta línea, Madariaga tampoco disfrazaba la neutralidad española con vagas pretensiones humanitaristas y benéficas, y la presentaba en una óptica azañista, achacándola a las divisiones internas del país:

En líneas generales, desde luego, el gobierno español estaba condenado a la neutralidad. No era, como se ha dicho y escrito con frecuencia, una neutralidad fruto de la indiferencia. Por el contrario, se trataba de una neutralidad debida a la existencia de dos voluntades fuertemente opuestas¹¹⁴⁵.

Ahora bien, el autor de estas palabras no terminaba, como lo había hecho el periodista defensor de Dato en el *Herald*, dando argumentos a los que veían en España un campo fértil de actividad germanófila. Antes bien, trataba de poner las cosas en su justo término, haciendo una defensa de las posturas de su país frente a las espúreas actividades de Alemania:

En referencia a los aspectos más desagradables de la actividad germanófila en España, tales como la ayuda prestada a los submarinos alemanes desde las costas españolas, han sido, en mi opinión, bastante exagerados. La costa española es terriblemente grande, el país está bastante poco poblado y el Estado insuficientemente provisto de elementos guardacostas. En estas condiciones es injusto esperar de España mejores resultados, que, pongamos por caso, los resultados obtenidos por Gran Bretaña, con medios infinitamente superiores, en las costas de Irlanda¹¹⁴⁶.

Las palabras de Madariaga son, en definitiva, un claro contrapunto de aquellas otras difundidas directamente en los Estados Unidos bajo los auspicios del gobierno español. No ha sido nuestra intención generalizar a partir de dos casos concretos de escritores que representaban posturas más o menos contrapuestas. Es difícil, dado el carácter fragmentario de la documentación, conocer si hubo más intentos por estable-

¹¹⁴⁴ "Yet, though dormant, the kingdoms were not dead. Their historical existence is the expression of a geographical and racial necessity. The Kingdoms, or as they are called nowadays, the Regions, are not ideas but facts. No deep knowledge of Spain is required in order to detect the differences in land and people (...). It may safely be said that there is a greater racial and geographical variety in Spain than in any other nation in Europe". Ibidem, p. 530.

¹¹⁴⁵ "As a general line, of course, the Spanish Government was condemned to neutrality. It was not, as is often written and said, a neutrality due to indifference. It was, on the contrary, a neutrality due to the existence of two strong opposite wills". MADARIAGA, S.: "Spain's Home War", *Contemporary Review*, 114 (Julio-Diciembre, 1918), pp. 380-386, cita de la p. 385.

¹¹⁴⁶ "As to the more objectionable sides of pro-German activity in Spain, such as the help given to German submarines on the Spanish coast, they have, in my opinion, been very much exaggerated. The Spanish coast is extremely long, the country very thinly populated and the State very insufficiently provided with coast-guarding craft. In this condition it is unfair to expect from Spain better results, than, say, the results which Great Britain with her infinitely superior means can get off the coast of Ireland". Ibidem, p. 386 (nota).

cer un sistema de difusión de los puntos de vista oficiales de España en territorio norteamericano. Por otra parte, los artículos de Alarcón y del autor de *Amanecer sin Mediodía* no alcanzaron un peso tan significativo como para suponer que revistieron capacidad de influencia alguna en los círculos de presión cercanos a los decisores políticos aliados o estadounidenses. Sin embargo, se trata de dos series de escritos perfectamente capaces de poner de manifiesto los enormes obstáculos que impedían a los ejecutivos españoles emprender una campaña seria de publicidad exterior. En primer lugar, la falta de medios materiales del Estado español reducía toda actividad posible a esfuerzos concretos y particulares, como el de Alarcón, que no podían tener mayor repercusión que los de otros particulares, caso de Madariaga que, desde posiciones contrarias, obtenían el aval de algún medio importante desde el que difundir sus opiniones. Que esto fuera así pone sobre el tapete otro hecho que ya hemos señalado en los párrafos anteriores, y que don Salvador no dejaba de reseñar: la división interna existente en España, la imposibilidad de lograr un grado de consenso en la opinión pública que dotase de fuerza y respaldo no sólo a una acción de propaganda, sino a las propias actuaciones españolas en materia internacional. Todo ello sin olvidar la percepción, perfectamente visible en los artículos del *New York Herald*, de que las circunstancias bélicas exigían buscar una reconfiguración de las imágenes mutuas, suavizando los aspectos más duros las percepciones que se pensaba los norteamericanas albergaban respecto de España, y manipulando las visiones españolas de los Estados Unidos. Todo ello para tratar de acercar a un país europeo de segundo nivel a los principios plasmados en los objetivos de guerra forjados en Washington.

6.5. Consideraciones finales. Una relacion en términos de poder

En el período que hemos considerado en el presente capítulo (febrero de 1917-noviembre de 1918) tuvo lugar la plena confirmación del papel de los Estados Unidos como gran potencia, a consecuencia de su implicación en el conflicto que hasta entonces dirimían primordialmente países europeos. Tal participación obligó a los norteamericanos a emprender una de las transformaciones más radicales en su actuación internacional, centrandos todos sus esfuerzos en el objetivo principal de conseguir la victoria sobre Alemania en el menor lapso de tiempo posible. Una evolución que se dejó sentir en todos los planos de interacción de la política exterior estadounidense. Estratégicamente, la meta pasó a consistir en evitar que las Potencias Centrales pudiesen hacerse con cualquier ventaja que les permitiese prolongar su resistencia. Económicamente todas las actividades de los Estados Unidos se supeditaron a la financiación y el mantenimiento de las operaciones logísticas que exigía el esfuerzo bélico. Es cierto que Norteamérica no olvidó por completo sus anteriores planes de expansión comercial, y por ello intentó que fuera la marina británica la que llevara el peso primordial del trans-

porte de pertrechos de guerra. Pero es igualmente verdad que tales motivaciones quedaron relegadas a un segundo plano dondequiera que entrasen en contradicción con las directrices de la política bélica. Así se puso de manifiesto, por ejemplo, cuando Washington mantuvo el embargo de algodón sobre España, a pesar de los perjuicios que la medida podía causar a los productores norteamericanos. Y en el ámbito de la ideología, los Estados Unidos hubieron de abandonar la política de defensa de los derechos de los neutrales, que tan bien se había adaptado a sus pretensiones durante el período 1914-1917. Los ideales del libre comercio resultaron ahora contraproducentes para los intereses de Washington, ya que podían servir para que Alemania continuara abasteciéndose de mercancías en Centroeuropa. Sin embargo, los antiguos postulados de los Estados Unidos fueron sustituidos por el ideal wilsoniano que veía la contienda como una cruzada por la democracia, y que servía para un doble fin, perfectamente desarrollado por el CPI. Por una parte, el wilsonianismo trató de hacer más fácil al pueblo norteamericano su transición a la beligerancia, apelando a criterios que remitían a la doctrina del *Destino Manifiesto*. Por otro lado, los postulados altruistas del habitante de la Casa Blanca se utilizaron para tratar de allanar los obstáculos que jalaban la actuación estadounidense en el exterior. Recuérdese a este respecto cómo las actividades del Comité a nivel internacional se inauguraron para tratar de evitar que Rusia firmase una paz separada con Alemania. En todos los niveles mencionados, el comportamiento de los Estados Unidos se caracterizó por una creciente identificación con las maneras de proceder de las potencias de la Entente.

En los últimos meses de la contienda, España vio cómo su papel de potencia media quedó difuminado hasta ocupar una posición similar a la ostentada por los países de nivel inferior. Esta realidad tuvo su manifestación más palpable en la creciente y extrema debilidad española, que a su vez se hizo patente en las más diversas facetas. En el plano político salieron a la luz las deficiencias estructurales del sistema de la Restauración, que tuvieron una triple manifestación: a) la crisis de 1917, con lo que supuso a la hora de traducir en acciones el estancamiento del régimen hispano; b) el agravamiento de la inestabilidad gubernamental, con gabinetes cada vez más efímeros que fueron sucediéndose a ritmo frenético hasta el año 1923; y c) la puesta en práctica de unos desesperados intentos de reforma *desde arriba* como la constitución del gobierno de concentración de Antonio Maura en marzo de 1918. En el ámbito económico la extremada situación de España tuvo una doble traducción: el agravamiento hasta cotas desconocidas de las crisis de abastecimiento y de la inflación; y la necesidad de poner coto al lucrativo comercio de exportación hacia los países beligerantes. Desde una perspectiva ideológica, la propia división de criterios de la clase dirigente, trasunto de las enconadas disputas entre aliadófilos y germanófilos, impidió aunar a la opinión pública en torno a un programa de acción que diese fuerza a la política exterior de los gobiernos españoles. A esta apurada situación vinieron a sumarse las crecien-

tes presiones que sobre España ejercieron los dos bandos en liza, agotados tras años de lucha, y dispuestos a hacer cualquier cosa que contribuyese a acelerar el desenlace del conflicto. Ahora bien, aparte de su fuerte debilitamiento, existió otro factor que puso de manifiesto la difuminación del rol de España como potencia media: el abandono casi total de esas iniciativas de prestigio que se habían tratado de poner en práctica desde Madrid durante los dos primeros años de la guerra. Y es que en las postrimerías de la deflagración el único objetivo de los gobiernos españoles fue el de tratar de salir indemnes de la coyuntura bélica. Para ello sus esfuerzos se dirigieron hacia una doble dirección: por un lado, tratar de encontrar vías con las que resistir las coacciones de los beligerantes; y por otro, buscar fuentes de abastecimiento de materias primas y productos básicos, que aliviasen las escasez de vituallas que sufría el país.

Dado que tanto España como los Estados Unidos supeditaron su política internacional a un objetivo primordial –sobrevivir en el caso de la primera y lograr la victoria en el caso de los segundos-, las características que definieron sus relaciones mutuas fueron sustancialmente las mismas tanto desde el punto de vista político-estratégico como desde el económico-comercial. Los Estados Unidos afrontaron su relación con España llevados por un doble propósito: a) Evitar que la Península Ibérica pudiese ser utilizada como base estratégica para la campaña submarina alemana. De ahí las protestas efectuadas por los norteamericanos cada vez que llegaban a sus oídos rumores que hablaban de la asistencia prestada a los sumergibles germanos desde las costas españolas. Y b) Conseguir que España se convirtiese en plataforma logística para el abastecimiento del esfuerzo bélico de los aliados, ya fuera proporcionando determinados productos o poniendo algunos barcos a disposición de la Entente. Todo ello explica la estrategia, también dual, que guió la actuación de Washington respecto a España. Por una parte los Estados Unidos estuvieron presionando a los gobiernos de Madrid para que adoptasen una postura de firmeza frente a las violaciones de la neutralidad hispana cometidas por Alemania. Por otra parte, los norteamericanos pusieron buen cuidado en no alentar al gabinete de Madrid hacia una declaración de guerra que podría anular el valor de la Península como base de suministro. Al objeto de consumir estos propósitos, el ejecutivo estadounidense no dudó en poner en marcha la enorme variedad de medios que siempre se encuentran a disposición de las grandes potencias. En primer lugar, dado que sus metas coincidían sustancialmente con las de los países de la Entente, los Estados Unidos fueron estableciendo mecanismos variados de cooperación con aquéllas. Así, Washington acabó venciendo sus recelos tradicionales y autorizó a Willard a presentar al gobierno español una protesta conjunta con Francia y Gran Bretaña, relativa a las actividades de los submarinos germanos. Del mismo modo los norteamericanos coordinaron con los galos la política interaliada de compras en España, y trataron de acordar con los británicos una posible utilización del tonelaje español en beneficio de las Potencias Asociadas. En segundo lugar los Esta-

dos Unidos estuvieron dispuestos a aplicar cualquier medida de presión que les llevara a obtener de España aquello que deseaban. En este sentido fueron fundamentales, para la conclusión de los convenios de marzo y agosto, los embargos del WTB sobre el petróleo, el algodón y el carbón de barcos. En tercer lugar, los Estados Unidos dieron muestras una vez más de su capacidad para adaptar sus estructuras administrativas a las necesidades de cada momento. Destacan a este respecto la enorme cantidad de organismos norteamericanos que desplegaron sus servicios en la Península Ibérica: el WTB, las agregadurías naval y militar, el CPI, ... Tampoco se desaprovechó la ocasión de colaborar con intereses privados cuando sus fines coincidían con los del ejecutivo norteamericano. Recuérdense a este respecto la misión de Otto Kahn, quien a la par que realizaba pesquisas para la *American International Corporation* ayudó a desatascar el asunto de la financiación de las compras hispano-norteamericanas; o los trabajos del naviero Alfred G. Smith, que estudió durante semanas la situación de la marina mercante española, en beneficio tanto de su empresa como del Departamento de Estado. Todo ello por no hablar del importante número de empresarios que acabaron insertándose en las estructuras bélicas de los Estados Unidos, como Charles Dawes, Norman Davis o Frank Marion. Ahora bien, a pesar de esta enorme cantidad de instancias organizativas, los Estados Unidos supieron aplicar la jerarquización necesaria para llegar a la rapidez en la toma de decisiones que exigía la situación de guerra. Cualquier determinación de importancia dependía en exclusiva de las más altas instancias de Washington –los Secretarios de Estado, Marina o Guerra, e incluso el propio Presidente-, y no se toleraba que diferencias de índole personal –como las que enfrentaron a Willard con Benton Decker- entorpecieran el funcionamiento de la maquinaria oficial.

España trató de conseguir en sus contactos con Estados Unidos los mismo objetivos que centraban la totalidad de su política exterior. En primer lugar, se acercó a Norteamérica en busca de ayuda a la hora de resistir los ataques de Alemania. Así lo hizo durante el verano de 1918, cuando Eduardo Dato sondeó infructuosamente a Francia, Gran Bretaña y finalmente los Estados Unidos ante la posibilidad de una ruptura de relaciones hispano-germana. En segundo lugar, los españoles trataron desesperadamente de obtener de los estadounidenses las materias primas y provisiones de que dependía el mantenimiento de la vida económica y comercial del país. Sin embargo, España contó con unos medios tremendamente limitados a la hora de conseguir sus propósitos. Dos fueron las armas con las que logró resistirse o atraer a los Estados Unidos: -la posesión de determinados recursos que interesaban a los norteamericanos por su utilidad en el esfuerzo guerrero de las Potencias Asociadas, tales como la posición estratégica de la Península Ibérica o la disponibilidad de dinero con la que financiar las compras de los aliados; -su propia debilidad, que sirvió a España para esgrimir en más de una ocasión lo que podemos calificar como “amenaza revoluciona-

ria”, asegurando que si la Entente no disminuía sus presiones sobre el gobierno hispano, los aliados podían terminar provocando la desestabilización del país, y por ende poner en peligro el futuro de España como plataforma de abastecimiento para los ejércitos de los Estados Unidos y Francia.

Una vez más, antes de terminar resulta obligado hacer alguna referencia al *plano del prestigio* en un contexto bélico como el que hemos considerado. Y lo haremos simplemente para reseñar cómo en tales circunstancias las imágenes y los estereotipos se convierten en un recurso más para la política de la gran potencia, quedando prácticamente anulados en el quehacer internacional de la potencia media. Los Estados Unidos incorporaron su imaginario respecto a España dentro de sus programas propagandísticos, y por ende a su esfuerzo de guerra. En cambio, las autoridades españolas, con unos recursos cada vez más limitados, apenas pudieron utilizar sus ideas respecto a Norteamérica para allanar sus relaciones con ella.

7. AISLACIONISMO, DIPLOMACIA DEL DÓLAR Y NACIONALISMO. ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS ANTE EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS

Con la firma del armisticio del 11 de noviembre de 1918 se abrió un período turbulento que ha sido definido como la tregua de una nueva guerra de los treinta años que se habría desarrollado entre 1914 y 1945, y que acabó arrojando un equilibrio de poderes muy diferente al que existía a comienzos del siglo XX¹¹⁴⁷. Sin embargo, cuando Wilson, Clemenceau y Lloyd George se reunieron en París a finales de 1918, lo hicieron con la intención de poner las bases de un nuevo orden que evitase la repetición de un enfrentamiento como el que estallaría en 1939. Su buena disposición acabó topándose frontalmente con una realidad que no se ajustaba a los diversos esquemas que habían diseñado. Así, el irredentismo del primer ministro francés hizo de las sanciones a la Alemania doblegada un lastre para la recuperación económica del Viejo Continente, que fue denunciado por John Maynard Keynes en su reputado libro acerca de *Las consecuencias económicas de la paz*. De la misma forma, los abstractos prin-

¹¹⁴⁷ La expresión fue acuñada por Winston Churchill. Vid. CHURCHILL, Winston S.: *La Segunda Guerra Mundial. Vol. 1*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2001, pp. 25-26.

cipios de la autodeterminación y la expansión de la democracia que abanderaba el Presidente Wilson eran de difícil aplicación en una Europa cuyos diversos condicionantes nunca llegó a comprender en su totalidad el antiguo profesor de Princeton. Asimismo, sus conciudadanos tampoco estaban preparados para asumir el papel tutelar del nuevo sistema que los negociadores norteamericanos en Versalles habían reservado para los Estados Unidos.

Con todo, pasada la natural euforia que sucedió al silenciamiento de los cañones, la perspectiva con que se abría la tercera década del siglo vino marcada por oscuros presagios. La obstinación del máximo mandatario estadounidense propició el rechazo del tratado de paz por el Senado norteamericano, y consecuentemente, la salida de los Estados Unidos de un sistema del que debían haber sido un pilar principal. Por otra parte, las cláusulas económicas de los acuerdos de paz, unidas a la crisis económica propia de los primeros años de la posguerra se combinaron para formar otro de los elementos débiles del nuevo orden, que se veía igualmente atenazado por la inestabilidad social que se había expandido por los diversos países como consecuencia de la guerra, y que había conducido a la revolución en Rusia y al estallido de conatos revolucionarios en estados como Alemania y Hungría.

Dilucidar el papel a ejercer en el nuevo sistema, solucionar los problemas económicos y atenuar la crisis social se convirtieron así en tres de los objetivos compartidos en diverso grado por la mayor parte de las naciones que tenían alguna voz en la arena internacional, y en tema principal de las agendas que regían sus relaciones mutuas. Poco a poco los recelos entre Alemania y Francia dieron paso a un período de entendimiento general que se materializó en el llamado *espíritu de Locarno*, al que contribuyeron también los Estados Unidos a través del sistema de tratados Briand-Kellogg. Igualmente, la ayuda norteamericana resultó clave para mejorar la situación económica del continente europeo, y alejar provisionalmente el fantasma de la revolución. Para 1929, parecía que finalmente el mundo podía mirar el futuro con cierto optimismo.

Como puede suponerse, la España de entreguerras no pudo permanecer ajena a esta evolución que tan brevemente se ha presentado, ni escapó a las repercusiones internacionales del comportamiento de los Estados Unidos. Por ello, al igual que hicimos en la primera parte de la presente tesis, dedicaremos unas páginas al trazado de las coordenadas generales de la actuación internacional de España y los Estados Unidos a lo largo de los años veinte, para pasar posteriormente a considerar la manera en que la evolución de los acontecimientos mundiales influyó en las imágenes mutuas de ambas diplomacias. Sólo entonces podremos acometer el estudio concreto de las relaciones hispano-norteamericanas en el capítulo siguiente, correspondiente a los años

que median entre la finalización de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929, punto límite del presente estudio.

7.1. Las interpretaciones de la política exterior republicana. El mito del aislacionismo

Los estadounidenses afrontaron su participación en la Gran Guerra como una tarea necesaria para el triunfo de la cruzada democrática del Presidente Wilson. Renunciando a muchas de sus tradiciones en pos de ese ideal, habían levantado un ejército de dos millones de hombres, habían sometido su industria al control del gobierno, e incluso habían tolerado la limitación de derechos civiles tan básicos como la libertad de expresión. Sin embargo, cuando los fusiles dejaron de disparar, el panorama no se parecía mucho a lo que el Presidente y los suyos habían prometido¹¹⁴⁸. En Rusia había cuajado una revolución de consecuencias imprevisibles, que había tenido varias secuelas en Europa. En los Estados Unidos se produjo la radicalización de los programas sindicales y se multiplicaron las huelgas, que coincidieron con un período de recesión económica, caracterizado por el crecimiento del desempleo y la depresión agrícola. Como ha señalado David Goldberg, en este contexto el progresismo que había marcado la vida de los Estados Unidos en los primeros años del siglo XX perdió gran parte de su fuerza, siendo sustituido por una especie de pragmatismo, que Schlesinger ha tachado de egoísta al escribir: “la guerra había producido una estación de dedicación moral; con la paz volvió el egoísmo¹¹⁴⁹”. Muchos norteamericanos pensaron que una parte importante de los problemas de su país había sido consecuencia de la participación en la contienda, y propugnaron una vuelta a los viejos principios del abstencionismo y la no participación en los asuntos europeos como un medio de retornar a la situación que existía antes de 1917. Por ello, cuando Wilson planteó las elecciones presidenciales de noviembre de 1920 como un plebiscito en torno a la adhesión de los Estados Unidos a la Sociedad de Naciones, los estadounidenses concedieron una abultada victoria al candidato republicano, Warren G. Harding, que venció por algo más de siete millones de votos al demócrata James M. Cox. Convencido de actuar en concordancia con la voluntad popular, el nuevo Presidente confirmó el giro de la política exterior estadounidense en su primer mensaje al Congreso:

¹¹⁴⁸ KENNEDY, David M.: *Over Here. The First World War and American Society*, New York, Oxford University Press, 1982.

¹¹⁴⁹ SCHLESINGER, Arthur M. Jr.: *La Era de Roosevelt. La Crisis del Orden Antiguo, 1919-1933*, México, UTEHA, 1968, p. 39. GOLDBERG, David J.: *Discontented America. The United States in the 1920s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

En la ya existente Liga de Naciones, gobernadora del mundo con sus superpoderes, esta República no tomará parte. No puede haber ningún error de interpretación, y no se traicionará la expresión deliberada del pueblo americano en las recientes elecciones. (...) No puede existir prosperidad para los principios fundamentales que se pretenden alcanzar con tal asociación en tanto ésta sea el órgano de un tratado particular, comprometido con la consecución de los propósitos especiales de [los vencedores...] ¹¹⁵⁰.

Sin embargo, fuera cual fuese la intención de los votantes, los Estados Unidos no podían obligar al reloj a dar marcha atrás. Su posición como primera potencia económica mundial y los compromisos financieros adquiridos con los países aliados durante la guerra les impelían a mirar con atención lo que ocurría al otro lado del Atlántico. El propio Harding hubo de reconocer esta realidad al asegurar que “no se pueden efectuar ajustes de carácter permanente sin considerar nuestra inevitable relación con las finanzas y el comercio mundiales”. Asimismo, el coloso norteamericano conservaba intereses estratégicos en el Pacífico y el Lejano Oriente que le obligaban a tratar con Japón y el resto de las grandes potencias.

Pese a todo, la voluntad expresada públicamente por los estadounidenses a comienzos de la década de 1920 llevó durante mucho tiempo a tachar de aislacionista la política exterior practicada por las administraciones de Warren Harding y Calvin Coolidge. Por ello, no está de más introducir aquí el debate abierto en torno al surgimiento y evolución del que podríamos denominar *mito del aislacionismo*, y a los verdaderos *leitmotiv* del quehacer del Departamento de Estado entre el final de la Gran Guerra y la crisis económica de 1929. A esta discusión tratará de contribuir el estudio que realizaremos en el capítulo siguiente.

7.1.1. La política exterior republicana y la contestación de los demócratas

Los presidentes que sucedieron a Wilson –Harding y Coolidge-, sus Secretarios de Estado –Charles Evans Hughes y Frank Billings Kellogg- y quienes les apoyaban jamás definieron su propia política exterior como aislacionista. En sus discursos y escritos públicos continuaron afirmando que los Estados Unidos debían ejercer un papel en la esfera internacional. Sin embargo, éste debía estar conforme con los principios tradicionales que habían guiado las relaciones del país con otros pueblos antes de 1914, y regirse por objetivos espirituales acordes con la tradición del *Destino Manifiesto*. Entre los principios, la divisa del *non-entanglement*, formulada por George Was-

¹¹⁵⁰ “In the existing League of Nations, world-governing with its superpowers, this republic will have no part. There can be no misinterpretation, and there will be no betrayal of the deliberate expression of the American people in the recent election. (...) There can be no prosperity for the fundamental purposes to be achieved by any such association so long as it is the organ of any particular treaty, or committed to the attainment of the special aims of any nation or group on nations”. Mensaje de Harding al Congreso, 12/IV/1920. FRUS, 1921, pp. VII-XX. La cita es de las pp. XVII-XVIII.

hington en su discurso de despedida de 1798, y la Doctrina Monroe, constituían los dos pilares primordiales. Así puede desprenderse de multitud de declaraciones públicas efectuadas por los líderes de la diplomacia norteamericana a lo largo del decenio. En un discurso pronunciado el 14 de diciembre de 1925 ante el *Council of Foreign Relations* por el secretario de Estado Kellogg, éste afirmó que:

Supongo que todos los hombres estarán de acuerdo en que la característica que da su toque de distinción a nuestra política, y que al mismo tiempo es la menos comprendida y apreciada por la familia de naciones, es la rígida determinación de evitar la participación en problemas políticos puramente europeos. Esta política ancla sus raíces en nuestra historia y nos hemos aferrado a ella sistemáticamente desde que nos convertimos en una nación. Su influencia no es menos determinante hoy que cuando se pronunció el Discurso de Despedida de Washington¹¹⁵¹.

No mucho antes el Senador Henry Cabot Lodge había afirmado en el mismo foro que “los Estados Unidos pueden servir mejor al mundo, primero, preservando su propia fuerza y el tejido de su civilización, que constituye en el momento presente el gran baluarte entre el mundo civilizado y la anarquía, y ayudar más enteramente a la humanidad quedando distanciados del sistema europeo y ayudando independientemente, con libertad y a su manera¹¹⁵²”. De manera no muy distinta el Presidente defendió ante el Congreso la validez de los postulados del Presidente Monroe. En su discurso sobre el Estado de la Unión de diciembre de 1923 asentó: “Hace ahora cien años que nuestro país enunció la Doctrina Monroe. Este principio ha sido desde entonces, y es ahora, una de los pilares fundamentales de nuestras relaciones exteriores”.

En la línea tradicional de buscar una justificación a su política exterior basada en postulados ideológicos de los que se consideraban garantes y depositarios, los Estados Unidos enunciaron su dedicación “hasta el punto que fuera posible, a la elimi-

¹¹⁵¹ “I suppose all men will agree that the feature of our policy which give it its chief distinction, and which at the same time is least understood by the rest of the family of nations, is the fixed determination to avoid participation in purely European political matters. This policy has its roots deeply embedded in our history and we have clung to it consistently ever since we came to be a nation. Its influence is no less controlling today than when the Farewell Address of Washington was delivered”. KELLOGG, Frank B.: “Some Foreign Policies of the United States”, *Foreign Affairs*, Vol. IV, n.º 2, Special Supplement (1926), p. iii.

¹¹⁵² “It seems to me that the United States can best serve the world, first, by preserving its own strength and the fabric of its civilization, which is the great bulwark at the present moment between the civilized world and anarchy, and help humanity most fully by being detached from the European system and giving and helping independently, freely and in their own fashion”. CABOT LODGE, Henry: “Foreign Relations of the United States, 1921-1924”, *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 4 (1924), pp. 525-539, cita de las pp. 5.8-539.

nación de la guerra como un factor de las relaciones internacionales¹¹⁵³. Apoyados en al premisa excepcionalista de que “nuestra forma de gobierno, nuestra situación geográfica, nuestras necesidades comerciales [y] ese factor indefinido que denominamos nuestras características nacionales¹¹⁵⁴”, los colocaban en una posición especial en la arena internacional, y apoyados por organizaciones como el *National Council for the Prevention of War*, liderado por Frederick J. Libby, o pensadores de la talla de John H. Dewey¹¹⁵⁵, los líderes norteamericanos se declararon guiados en todos sus actos por el deseo de promover la paz en el mundo. Así lo hizo el ya mencionado Kellogg al hablar de sus pactos para declarar la guerra fuera de la ley:

Creo realmente que el mundo está dando grandes pasos hacia la resolución pacífica de las disputas internacionales y que la gente común está unida en su deseo de ver la abolición de la guerra como una institución. Ciertamente los Estados Unidos no deberían quedarse atrás en la promoción de este movimiento por la paz del mundo, y personalmente así como oficialmente, como Secretario de Estado, apoyaré y defenderé siempre la firma de tratados para el arbitraje, la conciliación y la renuncia de la guerra¹¹⁵⁶.

La combinación del pacifismo con la Doctrina Monroe llevó a un ensayo de redefinición de las relaciones entre los Estados Unidos y sus vecinos del sur, tratando de limitar las intervenciones militares. Así lo declaró Charles E. Hughes en Philadelphia, el 30 de noviembre de 1923, en un discurso en conmemoración del centenario de la primera enunciación de la política norteamericana hacia el Hemisferio Occidental:

En relación con las Repúblicas Latinoamericanas nuestra política no se basa exclusivamente en tratar de ajustar cualesquiera diferencias que puedan surgir en nuestro trato, sino también, como ya he dicho, en tratar de extender nuestros buenos oficios para

¹¹⁵³ “...so far as possible to eliminate war as a factor in international relations...”, KELLOGG, F.B.: “The War Prevention Policy of the United States”, *Foreign Affairs*, Vol. VI, n.º 3, Special Supplement (1928), p. xi.

¹¹⁵⁴ “Our form of government, our geographical situation, our commercial needs, that indefinite factor which we designate our national characteristics...”. KELLOGG, F.B.: “Foreign...art.cit.”, p. iii.

¹¹⁵⁵ Vid. DEWEY, John: “Ethics and International Relations”, *Foreign Affairs*, Vol. I, n.º 3 (1923), pp. 85-95. COHEN, Warren I.: *Empire Without Tears. America’s Foreign Relations, 1921-1923*, New York, McGraw-Hill, 1987, pp. 45-48. DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, pp. 203-211.

¹¹⁵⁶ “I do believe that the world is making great strides toward the pacific adjustment of international disputes and that the common people are of one mind in their desire to see the abolition of war as an institution. Certainly the United States should not be backward in promoting this new movement for world peace, and both personally and officially as Secretary of State, I shall always support and advocate the conclusion of appropriate treaties for arbitration, for conciliation, and for the renunciation of war”. KELLOGG, F.B.: “The War...art.cit.”, p. xi.

que cualquier controversia que tengan entre ellas pueda ser resuelta amigablemente¹¹⁵⁷.

En esta línea, los Estados Unidos trataron de resolver por la vía diplomática sus problemas con México, que fueron finalmente solventados con los diversos acuerdos concluidos por el Embajador norteamericano Dwight D. Morrow con el Presidente Plutarco Elías Calles, entre 1927 y 1929. Asimismo, en 1924 los marines norteamericanos fueron retirados de Santo Domingo. En la Sexta Conferencia Panamericana celebrada en La Habana a comienzos de 1928, la mayor parte de los estados participantes acordaron renunciar a la guerra como instrumento para resolver sus disputas. Y en ese mismo año, J. Reuben Clark, subsecretario de Estado, redactó a petición de Kellogg un memorando que negaba la validez de los principios de intervención contenidos en el Corolario Roosevelt, al no considerar justificado vincularlo a la Doctrina Monroe¹¹⁵⁸.

En relación con Europa, los alardes pacifistas estuvieron en la base de la convocatoria de la Conferencia de Desarme celebrada bajo patrocinio estadounidense en Washington el año 1921, y la promoción de pacto multilateral que, conocido bajo el nombre genérico de Tratado Briand-Kellogg, proclamó la retirada de la guerra como recurso legítimo de la acción exterior de un país.

Fue el sector del partido demócrata que se consideraba heredero del internacionalismo wilsoniano el que, fustigado por el rechazo al ingreso en la Sociedad de Naciones, criticó duramente la política exterior de los republicanos, calificándola de aislacionista, y achacándole unos defectos que habían puesto en peligro la estabilidad no sólo de los Estados Unidos, sino del mundo. Así lo expresaba una figura tan prominente como el Coronel Edward Mandell House en junio de 1924:

Cuando los Estados Unidos anunciaron su política de aislamiento egoísta, el efecto sobre Europa fue inmediato. Los resultados han sido una Europa desorganizada y recelosa, y unos Estados Unidos hundidos a un bajo nivel de materialismo y a una ineptitud oficial¹¹⁵⁹.

¹¹⁵⁷ "With respect to Latin-American republics it is our policy not only to seek to adjust any differences that may arise in our own intercourse, but, as I have said, to extend our good offices to the end that any controversy they may have with each other may be amiably composed". HUGHES, Charles Evans: "The Foreign Policy of the United States", *Current History*, Vol. 9, n.º 4 (Enero, 1924), pp. 575-583. Cita de la p. 582.

¹¹⁵⁸ COHEN, W.I.: *Empire...op.cit.*, pp. 63-75. DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, pp. 189-193 y 211-215

¹¹⁵⁹ "When the United States announced its policy of selfish isolation the effect upon Europe was immediate and profound. The result has been a disorganized and distrustful Europe and a United States sunk to a low level of materialism and official ineptitude". HOUSE, Edward M.:

Curiosamente, los demócratas coincidían con sus rivales políticos a la hora de señalar los principios que debían sustentar la actividad internacional de los Estados Unidos. No en vano se trataba de preceptos incardinados en el imaginario colectivo norteamericano. Así lo señaló el futuro presidente Franklin D. Roosevelt en el otoño de 1927, al afirmar que “la historia nos muestra que hemos sido una nación que lideraba a otras en los pequeños pasos hacia un mejor entendimiento internacional y la resolución pacífica de los conflictos”. En este espíritu, las obligaciones de los estadounidenses pasaban por “señalar una vez más el camino hacia la reducción de armamentos; podemos cooperar oficial y plenamente con cualquier agencia que estudie y trabaje para aliviar los males comunes de la humanidad; y podemos renunciar para siempre a la práctica de intervenir arbitrariamente en los asuntos internos de nuestros vecinos¹¹⁶⁰”. La divergencia de criterios entre nacionalistas e internacionalistas no se refería tanto a los fines públicamente expresados de la política exterior, cuanto a los medios para llevarlos a término de una manera satisfactoria. En lo referente a la política hacia Europa, los demócratas calificaron los pasos dados por las administraciones de Harding y Coolidge de tímidos e insatisfactorios. La Conferencia Naval de Washington había “quedado lejos de alcanzar la tarea que se le había otorgado”, al regular sólo la construcción de grandes buques de guerra, y los tratados concluidos en ella habían “atado a los Estados Unidos al mantenimiento de un pacto entre unas pocas potencias que tiene dentro de sí grandes posibilidades de llevar a una futura guerra¹¹⁶¹”. Por su parte, los alardes pacifistas de Kellogg se presentaban como “un esfuerzo preelectoral para hacer a esta nación sentirse superior moralmente por medio de una declaración de renuncia a la guerra” que no era más que “palabras sin hechos”. Por lo que se refería a las relaciones con los países latinoamericanos, Roosevelt lamentaba el fracaso de la política conciliadora de los gobiernos estadounidenses, ya que no se había logrado evitar la continuidad de las intervenciones, y lo cierto era que “en nuestra historia nunca hemos tenido menos amigos en el Hemisferio Occidental”. A sus ojos, la solución a toda esta caótica situación pasaba, a nivel mundial, por una colaboración lo más estrecha posible y sin reservas con la Sociedad de Naciones, y dentro del Conti-

“America in World Affairs: A Democratic View”, *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 2 (1924), pp. 540-551. Cita de la p. 540.

¹¹⁶⁰ “...history shows us to have been a nation leading others in the slow upward steps to better international understanding and the peaceful settlement of agreements...”; “...the way once more to the reducing of armaments; we can cooperate officially and whole-heartedly with every agency that studies and works to relieve the common ills of mankind; and we can for all time renounce the practice of arbitrary intervention in the home affairs of our neighbors...”. ROOSEVELT, Franklin D.: “Our Foreign Policy. A Democratic View”, *Foreign Affairs*, Vol. VI, n.º 1 (1927), pp. 573-586. Cita de la p. 586.

¹¹⁶¹ “...short of completing the task...”; “...bind the United States to maintain a pact between a few powers which has within it grave possibilities of future war...”. HOUSE, E.M.: “America...art.cit.”, p. 546.

nente Americano por el abandono total de “la intervención unilateral”, y el establecimiento de “una cooperación con otros” que indudablemente traería “más orden y menos disgusto a este Hemisferio¹¹⁶²”.

Los demócratas completaron sus ataques contra el aislacionismo practicado por sus adversarios con otras críticas que dejarían una huella importante en los trabajos de historiadores y politólogos en años posteriores. Una de ellas aludía a la mediocridad de los líderes políticos que regían el país, y principalmente de los Presidentes Harding y Coolidge. En el artículo que venimos citando, House se lamentaba de que “en los inicios de la República escogíamos a nuestros líderes de una manera más sabia que ahora”, cuando hoy “elegimos a nuestros Presidentes más por sus cualidades como captadores de votos en determinados Estados, que por su preparación para la oficina que han de ocupar¹¹⁶³”. De entre todos los prohombres, fue Harding el que llevó la peor parte, al afirmarse de él que “no era en ningún aspecto un líder”, sino alguien que “pensaba en la presidencia como un trabajo político rutinario”, cuyas “ideas eran tan vagas” que “durante sus años en el cargo (...) particularmente en el campo de las relaciones internacionales, ciudadanos de opiniones diametralmente opuestas pudieron estar unidos en su apoyo y elogio¹¹⁶⁴”. Siguiendo esta tónica, todavía en los años cincuenta Schlesinger calificaba a este presidente de “simpático sujeto de un pequeño poblado” que había dado a la Casa Blanca “la atmósfera de un soñoliento poblado de Ohio¹¹⁶⁵”. Y en Europa, un pionero de los estudios de la historia de la política exterior norteamericana como Duroselle no podía evitar señalar que “los discursos de Harding, hay que decirlo, son de una extraordinaria mediocridad. Su pensamiento se reduce a fórmulas vagas y someras”; ni se sustrajo a definir a Coolidge como “un hombre modesto y de perfiles poco destacados” cuya “inexperiencia en materia internacional era total y que se interesaba muy poco por esto¹¹⁶⁶”.

¹¹⁶² “...a preelectoral effort to make this nation feel self righteous by a general declaration abjuring war. Words without deeds...”; “...never before in our history have we had fewer friends in the Western Hemisphere than we have today...”; “...Single-handed intervention by us in the internal affairs of other nations must end; with the cooperation of others we shall have more order in this hemisphere and less dislike...”. ROOSEVELT, F.D.: “Our...art.cit.”, pp. 582 y 584-585.

¹¹⁶³ “In the beginnings of the Republic we chose our leaders more wisely than now...”; “...we chose our Presidents because of their vote-getting qualities in certain doubtful states rather than for their qualifications for the office they are to fill...”. HOUSE, E.M.: “America...art.cit.”, p. 541.

¹¹⁶⁴ “...was in no sense a leader...”; “...the Presidency he thought of as essentially a routine political job...”; “...So vague were his ideas that (...) particularly in the field of international relations (...) citizen of diametrically opposite opinions could join in his support and praise...”. ROOSEVELT, F.D.: “Our...art.cit.”, p. 577.

¹¹⁶⁵ SCHLESINGER, A.M.: *La Era...op.cit.*, pp. 47-48.

¹¹⁶⁶ DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, pp. 162-163 y 169.

Roosevelt y el resto de internacionalistas también se hicieron eco, aunque algo veladamente, de las opiniones expresadas por algunos de sus compatriotas, en el sentido de que las acciones exteriores de los republicanos estaban conectadas demasiado estrechamente con los intereses de ciertos sectores financieros y mercantiles. El Coronel House identificó las administraciones de Coolidge y Harding con “los intereses de la propiedad que cada generación se esfuerzan con avidez en asegurar el último vestigio de concesión y monopolio, y están dispuestos a dejar que las consecuencias caigan sobre sus sucesores en la constante esperanza de que la ruptura no se produzca durante su vida¹¹⁶⁷”. No eran del todo ajenos a estas palabras los análisis efectuados en aquellos años por el historiador progresista Charles Austin Beard, hablando de la vigencia de la diplomacia del dólar:

Ciertamente, el Departamento de Estado ha sido muy cauteloso en sus declaraciones públicas relativas a los derechos de los inversores a llamar a los marinos a la hora de recolectar. Pero el Secretario [de Marina] Wilbur y el Presidente Coolidge han hablado en términos tan claros como una campana en una helada mañana de Vermont: los ciudadanos americanos y los dólares americanos son seguidos por la bandera a la parte de la Tierra a la que vayan¹¹⁶⁸.

Frases como éstas, que fueron escritas unos meses antes del *crack* de 1929, se oírían como un eco magnificado a lo largo de la siguiente década, y como veremos, estarían en la base de toda una escuela de estudiosos de la política exterior norteamericana cuya influencia llega hasta nuestros días.

7.1.2. El aislacionismo tras la crisis de 1929

Como hemos visto, durante la década de 1920 los debates en torno a la política exterior de los Estados Unidos se habían dedicado a dilucidar la manera de llevar los valores del país al ámbito de las relaciones internacionales, y habían enfrentado a los gobiernos, que defendían una participación muy limitada de los Estados Unidos en los foros de discusión mundiales, con los herederos del wilsonianismo, que seguían abogando por una estrecha colaboración con la Sociedad de Naciones. Tras la crisis de 1929, las disputas iban a cambiar de tono, adquiriendo tintes más agrios. Aunque el

¹¹⁶⁷ “...the property interests of each generation strive eagerly to secure the last vestige of concession and monopoly, and are willing to leave the consequences to fall upon their successors always hoping the break may not come during their own lifetime...”. HOUSE, E.M.: “America...art.cit.”, p. 43.

¹¹⁶⁸ “True, the State Department has been very cautious in its public declarations respecting the rights of investors to call for the marines to make collections. But Secretary Wilbur and President Coolidge have spoken in tones as clear as a bell on a frosty Vermont morning: American citizens and American dollars are followed by the flag wherever they go on the broad surface of the earth...”. BEARD, Charles A.: “The American Invasion of Europe”, *Harper’s Monthly*, Vol. CLVIII, n.º 946 (Marzo, 1929), pp. 470-478. Cita de la p. 472.

adjetivo “aislacionista” siguió adoleciendo de matices despectivos, pocos fueron los que en esos años se atrevieron a defender una política exterior más activa. En un contexto en que los problemas internos se agravaban, y en que las crisis internacionales se hacían cada vez más severas, la mayor parte de la opinión pública pensó que lo mejor era concentrarse en la resolución de las propias dificultades, y tratar de desvincularse en la mayor medida posible del giro belicista que estaban tomando los asuntos europeos. No deja de ser un síntoma de este nuevo estado de cosas que un internacionalista tan convencido como Franklin D. Roosevelt hubiera de abandonar sus alegatos a favor de la Sociedad de Naciones para poder obtener la nominación democrática a la presidencia en 1932¹¹⁶⁹.

Fueron cobrando entonces auge las interpretaciones que acusaban a los gabinetes republicanos de esconder, bajo los alegatos a favor de la paz mundial, su sometimiento a intereses comerciales y financieros, que eran considerados parcialmente responsables de la crítica situación del momento. En el Capitolio, senadores siempre polémicos de ambos partidos, como Hiram Johnson, William E. Borah o Robert LaFollette, acusaron a J.P. Morgan y otros importantes banqueros de intentar influir en la evolución de los asuntos públicos¹¹⁷⁰. Fueron esos los años en que Gerald P. Nye puso en marcha el Comité Especial legislativo para la Investigación de la Industria Armamentística, que ya mencionamos en su momento, y cuyo informe final concluyó que la entrada norteamericana en la Primera Guerra Mundial se había efectuado para evitar que los financieros y la industria norteamericana perdieran las inversiones que habían hecho en pro de la causa aliada. Y no faltaron quienes, como el citado Charles A. Beard, señalaran la permanencia de intereses similares que podían embarcar al país en futuros conflictos. En un artículo que publicó en 1932, bajo el título “Nuestra Confusión sobre la Defensa Nacional”, y que se hacía eco de las discusiones acerca del posible aumento de la marina de guerra, asentaba:

De lo que puede denominarse la más ligera literatura de la paz, nuestro maravillado ciudadano se vuelve hacia la más densa documentación. Aquí lee montones de estadísticas acerca del coste de los ejércitos y las armadas y descubre que su propio gobierno gasta cerca del ochenta por ciento de su presupuesto anual en guerras, pasadas, presentes y futuras. Recorre sólidos discursos de informados líderes de la Sociedad de Naciones, del Pacto Kellogg, y otras fórmulas para aquietar los males de las naciones. (...) La luz empieza a hacerse en nuestro maravillado ciudadano. Todas las toneladas de verborrea en pro de una gran armada se reducen a esto (...): los Estados

¹¹⁶⁹ DALLEK, Robert: *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1995, p.18-19.

¹¹⁷⁰ WILSON, Joan Hoff: *American Business and Foreign Policy*, Boston, Beacon Press, 1973, p. 134.

Unidos deben tener una marina lo suficientemente fuerte para defender el comercio americano en cualquier lugar...¹¹⁷¹

Otra de las razones que se argüían para rechazar las maniobras de cualquier grupo que pretendiese una mayor interconexión con Europa era que los países del Viejo Continente no habían aprendido a desligarse de las lacras que habían provocado en el pasado sus luchas intestinas. Cuando fue llamado a pronunciar un discurso en el *Council of Foreign Relations*, en enero de 1934, el legislador Borah, que no hacía mucho había abandonado la presidencia del Comité de Relaciones Exteriores del Senado no pudo dejar de afirmar que

En lo referente a asuntos internacionales (...) Europa no ha cambiado. Las naciones nunca han estado tan profusamente armadas como en los quince años siguientes a la firma del armisticio (...). Los problemas entre algunas de las principales potencias son tan inexplicables e irreconciliables como lo eran antes de que comenzara el conflicto. El viejo sistema de equilibrio de poder vuelve a dominar al continente europeo. (...) todos estos problemas, truculentos e inexorables, sirven para mantenernos armados y alerta, y advertirnos una y otra vez que el reinado del internacionalismo no ha llegado todavía¹¹⁷².

Ante tales descripciones de la realidad del mundo, no era difícil terminar concluyendo, como el gobernador de Pennsylvania George Earle en 1935, que “si el mundo va a convertirse en una jungla de desperdicios, odio y amargura, protejamos y preservemos con más ahínco nuestro oasis de libertad¹¹⁷³”. Así, la llegada de la Segunda Guerra Mundial sorprendió a los Estados Unidos en un estado de ánimo en el que aislacionismo dejó de ser un arma arrojadiza con la que espolear al adversario político,

¹¹⁷¹ “From what may be called the lighter literature of peace, our bewildered citizen turns to the heavier documentation. Here he reads reams of statistics on the costs of armies and navies and discovers that his own Government spends about eighty per cent of its annual budget on wars, past, present, and future. He runs through solid speeches by informed leaders on the League of Nations, the Kellogg Pact, and other formulae for allaying the distempers of nations (...). Light begins to break upon our bewildered citizen. All the tons of big-navy verbiage sift down to this (...): the United States must have a navy strong enough to defend American trade everywhere and to carry on and win a major operation”. BEARD, Ch.A.: “Our Confusion Over National Defense. Shall We Listen to the Pacifists or the Admirals?”. *Harper's Monthly*, Vol. CLXIV, n.º 981 (Febrero, 1932), pp. 257-267. Citas de las pp. 259 y 266.

¹¹⁷² “In respect to international matters, the world has not changed (...). The nations were never so heavily armed in peace times as in the fifteenth year after the signing of the Armistice. (...) The issued between certain leading Powers are as inexplicable and irreconcilable as they were before the conflict began. The old system of the balance of power is again coming to dominate the European continent. (...) all these problem, truculent and inexorable, serve to keep Europe armed and vigilant, and to warn us again and again that the reign of internationalism has not yet arrived”. BORAH, William E.: “American Foreign Policy in a Nationalistic World”, *Foreign Affairs*, Vol. XII, n.º 2, Special Supplement (1934).

¹¹⁷³ Citado por KENNEDY, David: *Entre el miedo y la libertad. Los EE.UU.: de la Gran Depresión al fin de la segunda guerra mundial (1929-1945)*, Barcelona, Edhasa, 2005, p.461.

para convertirse en una especie de virtud cuyo mantenimiento descuidaron incluso las administraciones de Harding y Coolidge, que a los ojos de algunos habían permitido que oscuros intereses privados mantuvieran vivos los lazos económicos que ligaban al país con los problemas externos. No parece que fueran muchos los que, como el antiguo candidato demócrata a la presidencia, John W. Davis, todavía se atrevían a contestar públicamente a Borah en 1934 que “un hombre que camine por una calle abarrotada avanza poco si no presta atención a sus compañeros viandantes; y una política exterior que consiste en no tener política es la peor política exterior de todas”¹¹⁷⁴.

7.1.3. Después de la Segunda Guerra Mundial. De la crítica realista del aislacionismo a su negación por la Escuela de las Puertas Abiertas

Posiciones como la de Davis fueron reivindicadas tras el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando el vocablo aislacionista volvió a adquirir un tono fuertemente despectivo, aunque en esta ocasión los motivos subyacentes a esta crítica eran sustancialmente diferentes a los del internacionalismo demócrata de los años veinte. En plena época de la Guerra Fría, con los Estados Unidos elevados definitivamente a una posición de liderazgo mundial, la teoría realista de las relaciones internacionales adquirió un auge inusitado. Su concepción de que las naciones, en su política exterior, no perseguían ni la culminación de unos determinados ideales, ni el aumento de la riqueza de ciertos grupos, sino el crecimiento de la propia capacidad de imponer su voluntad a otros Estados —esto es, del poder—, dio al traste con las interpretaciones que se venían haciendo de la acción internacional republicana. Para Morgenthau o Raymond Aron, cuando un país había alcanzado unos determinados niveles de desarrollo, no podía sustraerse a la puesta en práctica de una política de poder, ni a la participación en el equilibrio de poder de las grandes potencias. Bajo esta perspectiva, el autor francés que acabamos de citar se hizo eco de una nueva interpretación del “aislacionismo” norteamericano de entreguerras que es la que ha acabado cuajando entre todos los autores que posteriormente utilizaron el término:

“Las grandes potencias” deben tomar iniciativas, formar alianzas, ponerse a la cabeza de las coaliciones. Un Estado de primer orden que se sirve solamente de su “potencia defensiva” adopta una actitud de “aislacionismo”, renuncia a participar en la competición, renuncia a entrar en el sistema, quiere que se le deje en paz. El aislacionismo (...)

¹¹⁷⁴ “...a man walking on a crowded street makes slow progress if he pays no attention to his fellow-travelers; and a foreign policy of having no policy is the worst foreign policy of all”. DAVIS, John W.: “Concluding Remarks”, *Foreign Affairs*, Vol. XII, n.º 2, Special Supplement (1934).

de los Estados Unidos tras la primera guerra mundial no es, en tanto que tal, meritorio [ya que...] falseó los cálculos de fuerzas¹¹⁷⁵.

No fueron pocos los historiadores estadounidenses que, llevados por esta corriente que instaba a primar los factores estratégicos sobre cualesquiera otros, reafirmaron el carácter aislacionista de las políticas de Hughes y Kellogg, y las criticaron por su falta de comprensión de la realidad internacional. Así, Robert H. Ferrell no perdió oportunidad de señalar que en los años veinte “el gobierno americano no participó en el equilibrio de poder en Europa”, y de esta manera, “negándose vanamente a usar sanciones políticas y militares en apoyo de la paz”, adoptó “una política aislacionista”, cuyo estudio no ha de servir sino para alumbrar “el fracaso de la política exterior americana entre las dos guerras mundiales¹¹⁷⁶”. Todavía en los años noventa, Henry Kissinger destacaba el retraso de los estadounidenses de los decenios de 1920 y 1930 en percibir que “la imponente y creciente fuerza de América era proclive a impulsarla al centro de la arena internacional¹¹⁷⁷”; y poco después Donald Kagan escribía que los norteamericanos habían decidido ignorar las “nuevas responsabilidades para la preservación de la paz”, que “después se vio que eran inevitables¹¹⁷⁸”.

Sin embargo, cuando Ferrell publicaba las palabras que acabamos de citar, los historiadores de la revisionista *Escuela de las Puertas Abiertas* habían vuelto a poner sus ojos en explicaciones como las de Charles A. Beard, y comenzaron a reinterpretar la política exterior de los años veinte a partir de factores exclusivamente económicos. De entre ellos, fue William Appleman Williams quien comenzó a hablar de la “leyenda del aislacionismo”, afirmando que aplicar tal término a la América de posguerra, como

¹¹⁷⁵ « ‘Les grandes puissances doivent prendre des initiatives, former des alliances, se mettre à la tête de coalitions. Un Etat de premier ordre qui se sert de sa seule ‘puissance défensive’ adopte une attitude d’*isolationnisme*, il renonce à participer à la compétition, il refuse d’entrer dans le système, il veut être laissé en paix. L’*isolationnisme* (...) des Etats-Unis après la première guerre mondiale, n’est pas toujours, en tant que tel, méritoire (...) faussa les calculs des forces ». ARON, Raymond: *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 2004, p. 93. Vid. también MORGENTHAU, Hans J.: “Another ‘Great Debate’: The National Interest of the United States”, *American Political Science Review*, Vol. XLVI, n.º 4 (Diciembre, 1952), pp. 961-988.

¹¹⁷⁶ “...did not participate in the balance of power in Europe...”; “...refusing piously to use either economic or military sanctions in support of peace...”; “isolationist policy”. FERRELL, Robert H.: “Ellis: Republican Foreign Policy, 1921-1933 (Book Review)”, *Political Science Quarterly*, Vol. LXXXV, n.º 4 (Diciembre, 1970). “...the failure of American Foreign Policy in the years between the two world wars...”. FERRELL, Robert H.: “Cole: Senator Gerald P. Nye and American Foreign Relations (Book Review)”, *Journal of American History*, Vol. LI, n.º 4 (Marzo, 1965).

¹¹⁷⁷ “The sheer, and growing, strength of America was bound to propel it eventually into the center of the international arena”. KISSINGER, Henry: *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, p. 370.

¹¹⁷⁸ KAGAN, Donald: *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz*, Madrid, Turner/FCE, 2003, p. 272.

hacían los realistas, implicaba obviar un número importante de variables, y juzgar los hechos en función de lo que había de acontecer posteriormente. Para Williams, resultaba necesario entender que “los diseñadores de políticas americanos no eran ignorantes del poder”. Pero a su entender, la política exterior de los Estados Unidos debía subordinarse principalmente a la prosperidad material del país, y ésta dependía de mantener abiertos los mercados exteriores a la penetración norteamericana. Lo cual, a su vez, requería la existencia de un mundo carente de conflictos:

De esta manera, la expansión económica se convirtió a la vez en un medio y en un fin de los decisores políticos americanos. Definida como un objetivo por su importancia vital para el éxito continuado del sistema económico interno, se la consideraba también un medio con el que construir el imperio de la paz y la prosperidad que aseguraría el desarrollo continuado del mundo en los años venideros¹¹⁷⁹.

Así, Hughes, Kellogg o Herbert Hoover –Secretario de Comercio antes de convertirse en Presidente– estaban convencidos del papel crucial que correspondía a los Estados Unidos en el mantenimiento del orden mundial, pero creían que la mejor manera de ejercerlo no era mediante la participación en los debates políticos de la Sociedad de Naciones, sino a través del fomento de la interdependencia económica. Por ello habrían permitido que financieros como Charles G. Dawes u Owen D. Young se implicaran en los arreglos relacionados con las reparaciones germanas y las deudas de guerra aliadas; no habrían visto con malos ojos los préstamos a Alemania de los banqueros norteamericanos; y las conferencias de desarme o el Pacto Briand-Kellogg no habrían sido sino medios de apuntalar la estabilidad necesaria para el desenvolvimiento de las actividades mercantiles y económicas. Bajo esta perspectiva, resultaba difícil calificar de aislacionistas las relaciones internacionales estadounidenses durante el período que nos ocupa.

Los trabajos de Williams y su escuela influyeron notablemente en muchos de los historiadores que lidiaron con el período republicano a lo largo del último tercio del S. XX. El aislacionismo, entendido al modo realista, continuó matizándose o negándose en los trabajos de L. Ethan Ellis o Warren I. Cohen, y la influencia de los agentes financieros en la política exterior de los años veinte fue magistralmente reflejada por Joann Hoff Wilson en su libro *American Business and Foreign Policy*. En la actualidad, algunos autores como Akira Iriye, recogiendo muchas de las teorías de los analistas

¹¹⁷⁹ “American policy-makers of the 1920s (...) were not naïve about power”; “In that fashion, economic expansion became both a means and an end for American policy-makers. Defined as a goal because of its vital importance to the continued success of the domestic economic system, it was also considered a means to build the empire of peace and prosperity which would secure the world for continued expansion in the years to come”. WILLIAMS, William Appleman: “The Legend of Isolationism”, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, W.W. Norton & Company, 1972, pp. 127-161.

de las Puertas Abiertas, llegan incluso a rechazar el calificativo de aislacionismo al modo que lo hacían los demócratas internacionalistas de la posguerra mundial:

Uno debe ver estos acuerdos [de desarme] por lo que significaron en la época, como un símbolo de la nueva paz. A lo menos, son un monumento a la formulación wilsoniana. el mero hecho de que los Estados Unidos tomaran el liderazgo es importante. Las administraciones republicanas que continuaron la presidencia de Wilson estaban tan comprometidas con el internacionalismo wilsoniano como él mismo, al menos en lo que se refiere al desarme. Existía claramente la percepción de que el mundo había cambiado, de que la historia había entrado en una nueva fase, caracterizada más por la paz que por la guerra¹¹⁸⁰.

7.1.4. Una reflexión sobre la política exterior republicana

Al igual que hicimos en el capítulo cuarto para el período bélico, corresponde ahora presentar un breve esquema de la política exterior republicana que, tras el repaso que acabamos de efectuar, nos ayude a insertar el posterior análisis de las relaciones hispano-norteamericanas en el debate en torno al aislacionismo, así como a realizar, en el momento de presentar las conclusiones, una contribución al mismo. De igual manera que acaecía con las doctrinas de Wilson, interpretar el aislacionismo a partir exclusivamente de los principios ideológicos de la política exterior –como hicieron Roosevelt y House en la década de 1920-, en función de variables de poder –al modo de los realistas-, o negarlo basándose en interpretaciones que emanan de criterios económicos –siguiendo a Williams- no puede dar lugar más que a explicaciones incompletas. Como veremos seguidamente, los factores mercantiles y financieros tuvieron un peso crucial en la política exterior de los Estados Unidos, pero esto no quiere decir que los componentes de seguridad no contasen para nada en los designios de sus políticos. Como ya dijimos en su momento, las áreas sobre las que tradicionalmente se había desplegado el interés estratégico estadounidense fueron naturalmente aquéllas más cercanas al territorio del país: Latinoamérica y el Pacífico. La entrada en la Primera Guerra Mundial había tenido componentes claramente comerciales, pero en ella había influido también el temor a que la victoria alemana pudiese alterar la dominación norteamericana sobre el Hemisferio Occidental, y el equilibrio en el Lejano Oriente. Tras la contienda desapareció esta amenaza, como lo hizo la perspectiva inmediata de un nuevo conflicto a gran escala. Por tanto, las inquietudes estratégicas

¹¹⁸⁰ “One needs to see these arrangement for what they signified at that time, as a symbol of the new peace. If nothing else, they are a monument to the Wilsonian formulation. The very fact that the United States took the lead is important. The Republican administrations that followed Wilson’s presidency were just as committed to Wilsonian internationalism as he himself, at least insofar as disarmament was concerned. (...) There was clear, shared perception that the world had changed, that history had entered a new phase, to be characterized more by peace than by war”. IRIYE, Akira: *The Cambridge History of American Foreign Relations. Vol. III: The Globalizing of America, 1913-1945*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1999, p. 79.

volvieron a ceñirse a los escenarios tradicionales. En Centro y Sudamérica nada parecía poner en peligro la posición preponderante de los Estados Unidos, y ello explica la intención de reducir las intervenciones militares directas. Sin embargo, éstas siguieron efectuándose cuando se creyó necesario. Así ocurrió en Nicaragua, donde a la retirada de los marines en 1925 siguió un enfrentamiento civil en el que México apoyaba a sectores contrarios a los Estados Unidos. Ante el temor a que se multiplicaran los elementos contestatarios y creciese la inestabilidad en la zona caribeña, Coolidge ordenó enviar de vuelta a territorio nicaragüense a los soldados norteamericanos, y negoció un acuerdo para elevar a la presidencia de aquel país al conservador Adolfo Díaz¹¹⁸¹.

En el Lejano Oriente, los estrategas de Washington miraron siempre con temor la posibilidad de que una o varias potencias pudieran poner en peligro sus posiciones en Filipinas y el Pacífico. Recelaban principalmente de la existente alianza anglo-nipona, y del desarrollo que pudiese alcanzar la marina de guerra japonesa. Para tratar de controlar ambas variables, Harding convocó a Francia, Inglaterra, Italia y Japón –posteriormente se unirían China, Holanda, Portugal y Bélgica- a una Conferencia de Desarme Naval a celebrar en Washington en noviembre de 1921. Durante la misma, el Secretario de Estado Hughes y sus colaboradores consiguieron anular el acuerdo entre Gran Bretaña y Japón, sustituyéndolo por otro mucho menos firme en que las cuatro grandes potencias presentes se comprometían a respetar sus mutuas posesiones en el Pacífico, y a consultarse en caso de desacuerdo o amenaza. Asimismo, se limitó el crecimiento de la armada nipona, al comprometerse Japón a mantener el número de sus acorazados por debajo de Inglaterra y Norteamérica en la proporción de 5:5:3¹¹⁸².

Para todas aquellas áreas alejadas del escenario de intervención directa de los Estados Unidos, éstos siguieron su tradicional premisa de aprovechar al máximo las oportunidades que se ofrecían para sus finanzas, su comercio y sus inversiones. Éstas fueron mucho mayores en los años veinte de lo que lo habían sido antes de la guerra. En el terreno financiero, los aliados habían terminado por depender del dinero estadounidense a la hora de mantener el esfuerzo bélico, y a comienzos de los años veinte adeudaban más de 10 billones de dólares¹¹⁸³. A su vez, seguían precisando de mercancías norteamericanas para la reconstrucción de sus economías y mercados. Por su parte, la vencida Alemania estaba igualmente necesitada de préstamos exteriores, pero no podía asumirlos a causa del alto coste de las reparaciones que debía entregar a sus vecinos europeos, quienes a su vez contaban con ellas para saldar el saldo ne-

¹¹⁸¹ COHEN: W.I.: *Empire...op.cit.*, pp. 72-73.

¹¹⁸² DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, pp. 179-189. IRIYE, A.: *The Cambridge...op.cit.*, pp. 76-77.

¹¹⁸³ BEMIS, Samuel Flagg: *A Diplomatic History of the United States*, New York, Henry Holt and Company, 1942, p. 715.

gativo de su balanza comercial y financiera con el gobierno de Washington. Cuando la negativa germana a asumir las cargas del Tratado de Versalles amenazó con colapsar el sistema económico europeo, el ejecutivo norteamericano accedió oficiosamente a que dos banqueros de su país, Charles G. Dawes y Owen D. Young, se embarcasen hacia Europa a finales de 1923 para mediar en busca de una solución. Con su ayuda se forjó el conocido como Plan Dawes, por el que Berlín se sometía a un programa escalonado para la satisfacción de sus reparaciones, a cambio de un empréstito exterior de 200 millones de dólares, de los que banqueros norteamericanos acabaron cubriendo 115¹¹⁸⁴. Paralelamente, el Departamento de Estado contribuyó a descargar el peso de las finanzas aliadas firmando con Gran Bretaña y Francia, en 1923 y 1926 respectivamente, acuerdos para la refinanciación de sus deudas de guerra¹¹⁸⁵.

En el ámbito comercial, los norteamericanos sacaron ventaja de la dependencia que respecto a ellos sufrían los europeos. Sabedores de la necesidad que había de sus productos al otro lado del Atlántico, los Estados Unidos fomentaron la capacidad de compra de los países del Viejo Continente, por medio de los planes y acuerdos de refinanciación que acabamos de citar, pero no les dieron los medios para equilibrar su balanza comercial. Deseando no perjudicar a los productores norteamericanos, el Capitolio avaló durante todo el período una política proteccionista que se materializó en los aranceles de Emergencia (1921) y Fordney-McCumber (1924), y que dificultó sobremanera la venta de productos europeos en los Estados Unidos¹¹⁸⁶. De todo ello daremos cuenta más detallada al tratar sobre el comercio hispano-norteamericano. Y en el campo de la inversión directa, las autoridades norteamericanas siguieron la línea iniciada con la *Federal Reserve Act* de 1913, fomentando la expansión de sus empresas en el extranjero con nuevas leyes, entre las que destaca la *Webb-Pomerene Act*, que eximía de las medidas antitrust a los conglomerados empresariales que se creasen con el fin de desarrollar sus actividades fuera de las fronteras estadounidenses. Las corporaciones del país tomarían igualmente buena nota de las puertas que se les abrían en el Viejo Continente, donde las inversiones directas de los Estados Unidos pasaron de los 664 millones de dólares en 1919 a 1.340 millones en el año del *crack*¹¹⁸⁷.

Por último, en el plano ideológico, los norteamericanos tampoco descuidaron a lo largo de la década la tendencia a justificar su acción exterior, cualquiera que fuese

¹¹⁸⁴ COHEN, W.I.: *Empire...op.cit.*, p. 33.

¹¹⁸⁵ DUROSELLE, J.-B.: *Política...op.cit.*, pp. 178-179.

¹¹⁸⁶ WILSON, J.H.: *American...op.cit.*, pp. 65-100.

¹¹⁸⁷ WILKINS, Mira: *The Maturing of Multinational Enterprise. American Business Abroad from 1914 to 1970*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1974, pp. 50-55.

su verdadero carácter, en función de principios morales inherentes al espíritu común estadounidense. Como vimos, los debates acerca de la política internacional no se centraron entonces en torno a la mejor manera de ver cumplido el interés de los Estados Unidos, sino que trataron de dilucidar cuáles eran las vías más propicias para hacer triunfar el sentimiento pacifista. Éste sirvió para apoyar públicamente la necesidad de la Conferencia de Desarme en 1921, y guió en todo momento la conclusión del Pacto Briand-Kellogg, que el propio Secretario de Estado norteamericano hubo de reconocer que “no ofrecía una garantía cierta contra esos conflictos entre naciones que han estallado periódicamente desde el inicio de la historia del mundo¹¹⁸⁸”. Sin embargo, sirvieron para acallar las voces de una buena parte de la opinión pública norteamericana, y para dar al mundo una imagen mucho más suave de los Estados Unidos.

7.2. Objetivos clásicos y política nacionalista. La acción exterior de España en los años veinte

Si la posición y la fuerza relativas de los Estados Unidos a nivel internacional se vieron reforzadas por la coyuntura bélica, no ocurrió lo mismo con España, donde una combinación de factores internos y externos contribuyó a debilitar la posición del país. La conclusión del armisticio sorprendió a los españoles en la misma actitud de neutralidad que Dato había declarado en agosto de 1914. Los flirteos con ambos bandos no habían logrado sobreponerse al temor de que una participación en la contienda o la adopción de una actitud benévola hacia alguno de los contendientes derivase en crisis interior de consecuencias políticas imprevisibles. Consecuentemente, en noviembre de 1918 ningún compromiso obligaba a los aliados a tener en cuenta los deseos españoles a la hora de configurar el orden post-bélico. No obstante, los gobiernos de Madrid, siempre impregnados del deseo de elevar el prestigio del país más allá de lo que sus medios reales avalaban, no dejaron de maniobrar para que los negociadores del Tratado de Versalles admitieran a España en sus deliberaciones. Con tal motivo viajó a París, en diciembre de 1918, el aliadófilo Conde de Romanones –colocado flamantemente a la cabeza del gobierno-, donde se entrevistó con Wilson y otros prohombres de las naciones vencedoras¹¹⁸⁹.

Cuando quedó claro que la conclusión de la paz iba a ser cosa de cuatro –Gran Bretaña, Francia, Italia y los Estados Unidos-, las autoridades españolas dirigieron sus

¹¹⁸⁸ KELLOGG, F.B.: “The War...art.cit.”, p. xi.

¹¹⁸⁹ MORENO LUZÓN, Javier: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998, p. 361.

miras hacia un doble fin: lograr que no se alterase, y si es posible se mejorase, la posición de España en el protectorado marroquí; y conseguir un puesto de relevancia en ese esperanzador organismo que iba a ser la Sociedad de Naciones¹¹⁹⁰. Respecto a Marruecos se solicitó que hubiera representantes españoles en cualquier conversación que tuviese por objetivo determinar el futuro de aquel país norteafricano. Allí esperaban los dirigentes peninsulares hacer valer sus pretensiones respecto a la ciudad de Tánger¹¹⁹¹. Sin embargo, como veremos con más detalle en el capítulo siguiente, los franceses velaron en todo momento porque nada mermase su posición hegemónica en el sultanato magrebí, y la cuestión tangerina quedó aplazada para negociaciones posteriores a la conclusión del Tratado. En lo referente al nuevo organismo internacional, cuando se vio que España no iba tampoco a tener ningún voto en lo referente a su organización, sus líderes políticos cifraron los objetivos en la obtención de un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad. Para ello hicieron referencia a la posición especial de España como el más importante de los estados que habían permanecido neutrales, y su papel como líder espiritual de un importante grupo de naciones: las repúblicas latinoamericanas. Justificaciones vanas todas ellas, pues el gobierno español se asomó a los años veinte como un simple miembro provisional del citado Consejo, posición inestable cuyo mantenimiento habría de obligarle a entablar futuras luchas diplomáticas¹¹⁹².

Si en el plano exterior España se adentró en la tercera década del siglo XX sin ver cumplidas la mayor parte de sus aspiraciones, la situación interna no se presentaba más halagüeña. Políticamente no existía nada parecido a un régimen fuerte capaz de dotar de la fuerza necesaria a las iniciativas de política exterior. Antes bien, el sistema de la Restauración no hizo sino incrementar el declive de su pendiente hacia la desaparición, ya iniciada antes de la guerra, y profundizada como consecuencia de las derivaciones económicas y sociales del conflicto. La caída del gobierno nacional de Maura puso fin al último intento serio por renovar desde dentro el orden existente, y los ejecutivos que se sucedieron –diez entre noviembre de 1918 y el inicio de la Dictadura de Primo de Rivera- fueron una especie de mezcla entre los restos del clásico turno, y los experimentos de concentración partidista¹¹⁹³. Todo ello en medio de un aumento más que significativo de la inestabilidad laboral y las reivindicaciones del regio-

¹¹⁹⁰ Vid. FRUS, 1919, Paris Peace Conference (PPC), Vol. I, p. 315.

¹¹⁹¹ Vid. Tel. 286, de Quiñones de León a Romanones, 7/III/1919. AMAE, Política, Guerra Europea, H 3054.

¹¹⁹² Vid. CASTIELLA, Fernando María: *Una batalla diplomática*, Barcelona, Plantea, 1976, pp. 17-43.

¹¹⁹³ Vid. SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII. El Estado. La Política. Los Movimientos Sociales*, Madrid, Espasa-Calpe, 2002, pp.

nalismo –fundamentalmente catalanista-. Sólo en 1920 se registraron en territorio español un total de 1.060 huelgas –en 1918 su número había sido de 463¹¹⁹⁴-, cuyos focos más importantes radicaron en Barcelona y el campo andaluz. En la capital catalana, las protestas obreras fueron contestadas con cierres patronales, y los conflictos entre patronos y trabajadores se saldaron frecuentemente con acciones violentas que caracterizaron el conocido *pistolerismo*. Y también en Cataluña, las ideas a favor del derecho de autodeterminación de los pueblos aireadas por el wilsonianismo alentaron a comienzos de 1919 un enconado conflicto entre el gobierno central y los nacionalistas. Los conservadores de la *Lliga* y diversas fuerzas republicanas de izquierda reclamaron sin éxito la aprobación de un Estatuto de Autonomía que habían elaborado la Mancomunidad y los diversos municipios de la región, con objeto de reclamar importantes competencias del gobierno central¹¹⁹⁵.

Económicamente, España también sufrió los efectos de la crisis que acompañó a la inmediata posguerra. Los diversos sectores productivos que habían basado su crecimiento en las lucrativas ventas a los países beligerantes vieron disminuir brusca-mente la demanda. Muchos no pudieron soportar la drástica reducción del margen coste-beneficios. Como consecuencia, entre 1919 y 1923 hubieron de echar el cierre 6.162 empresas, un número casi igual al de las sociedades que se habían creado en el quinquenio anterior al amparo de la peculiar situación europea¹¹⁹⁶. La balanza de pagos, que había venido arrojando saldos positivos en los años anteriores, y que en 1919 todavía señalaba unos beneficios de 551 millones de pesetas, revirtió drásticamente a la situación de preguerra a partir de 1920, cuando el balance volvió a ser negativo para el país en la sorprendente cantidad de 4.765 millones¹¹⁹⁷. Por otra parte, algunos agentes productores, que habían aprovechado los meses de lucha para copar el mercado nacional, se vieron de nuevo sometidos a la competencia extranjera, y comenzaron a demandar de los gobiernos una política altamente proteccionista sobre la que trataremos en breve.

Socialmente, la división que había prevalecido durante la guerra en torno a la actitud a tomar ante los dos bandos se tornó ahora en divergencias relativas a la viabilidad y legitimidad del proyecto cumbre de la política exterior de la Restauración: la

¹¹⁹⁴ Este dato aparece en JOVER ZAMORA, José María; GÓMEZ-FERRER, Guadalupe y FUSI, Juan Pablo: *España: Sociedad, Política y Civilización (Siglos XIX y XX)*, Madrid, Espasa-Calpe, 2000, p. 553.

¹¹⁹⁵ SECO, C.: *La España...op.cit.*, pp. 489-495.

¹¹⁹⁶ GARCÍA DELGADO, José Luis: *La modernización económica en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Austral, 2002, pp. 110-113.

¹¹⁹⁷ COMÍN, Francisco: “La economía española en el período de entreguerras (1918-1935)” en NADAL, Jordi; CARRERAS, Albert y SUDRIÀ, Carles (comps.): *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1994, p. 115.

participación en el protectorado marroquí, que el desastre de Annual acaecido en el verano de 1921 vino a colocar a lo alto de la picota. Los dirigentes del régimen, que habían venido defendiendo la empresa norteafricana desde sus comienzos, se mostraron de acuerdo en la necesidad de recuperar el prestigio perdido reconquistando las posiciones tomadas por Abd-El-Krim, pero dejaron traslucir ciertas divisiones a la hora de plantear las repercusiones políticas que había de tener la debacle. Por debajo de éstos, en el Congreso, el espectro de fuerzas políticas se iba haciendo más contrario a la iniciativa colonizadora según se avanzaba hacia la izquierda. Incluso algunos liberales del ámbito dinástico se atrevieron por entonces a invocar la retirada española de Marruecos¹¹⁹⁸.

Entre los intelectuales de la Generación del 14, comprometidos con la reforma en profundidad del régimen español, no faltaron las voces que postulaban un cambio drástico en la forma de dirigir las relaciones internacionales del país. Así, mientras se estaban discutiendo en París los detalles de la futura Sociedad de Naciones, y al hilo de un discurso pronunciado por Maura, Ortega y Gasset había llamado desde las páginas de *El Sol* al abandono de “todo un régimen de poderes arbitrarios, de secretos, de dictaduras y de dominios injustos”. En el mismo artículo abogaba por la adhesión española a “las nuevas formas de gobierno que Wilson quiere instaurar”, que suponían “un gran paso en busca de los ideales de libertad humana y de justa democracia¹¹⁹⁹”. Cuando se desató el debate sobre las responsabilidades en el desastre marroquí, estas mismas voces lo utilizaron como un medio de demostrar el anquilosamiento y anacronismo del sistema político español. En el mes de diciembre de 1922, Unamuno escribió en la revista *España* que “[l]a actual crisis de España (...) es la crisis de la irresponsabilidad”, en que se ven perdidos “los que constituyen la taifa de políticos que han vivido y medrado al amparo del absurdo sistema pseudoconstitucional español, de esa monstruosidad que es la Constitución de 1876¹²⁰⁰”.

A toda esta disputa hay que unir la división existente en el seno de las fuerzas militares, donde pese a la afirmación orteguiana de que “Marruecos hizo del alma dispersa de nuestro ejército un puño cerrado, moralmente dispuesto al ataque”, siguieron haciéndose patentes las divisiones existentes entre africanistas y peninsulares. Asimismo, entre el estamento castrense arreciaron las críticas a la gestión de la campaña

¹¹⁹⁸ MORENO, J.: *Romanones...op.cit.*, p. 384.

¹¹⁹⁹ “España y la Liga de Naciones. La Actitud Reaccionaria”, *El Sol*, 17/II/1919. Recogido en ORTEGA Y GASSET, José: *Obras Completas. Tomo III: 1817-1925*, Madrid, Fundación Ortega/Santillana, 2005, pp. 197-199.

¹²⁰⁰ “La crisis de la irresponsabilidad”, *España*, 2/XII/1922, recogido por DÍAZ-PLAJA, Fernando: *La España política del S. XX en fotografías y documentos. Tomo I: Del arranque del siglo a la dictadura (1900-1923)*, Barcelona, Plaza y Janés, 1975, pp. 447-448.

en el protectorado, y no faltaron quienes achacaron la derrota ante las tropas rifeñas a la incompetencia del gobierno¹²⁰¹.

Las circunstancias políticas, económicas y sociales del país parecían desaconsejar, en suma, la aplicación por parte de España de una política externa de corte reivindicativo que habría de carecer de los apoyos internos necesarios. Sin embargo, cuando la instauración del régimen militar de Miguel Primo de Rivera dio una cierta apariencia de estabilidad a los diversos problemas a que hubo de enfrentarse en sus inicios, el general no se resistió a plantear en los foros internacionales los contenciosos clásicos que habían definido el hacer exterior de España desde los primeros años del siglo. Los intereses estratégicos, centrados en el área mediterránea, siguieron acompañándose de un deseo por hacer de España una potencia con peso en la zona. La manifestación tradicional de ese anhelo había sido la reivindicación del control sobre Tánger. Cuando tuvo lugar el golpe de Estado de septiembre de 1923, se estaban desarrollando las negociaciones franco-hispano-británicas para decidir el futuro del enclave marroquí, y Primo de Rivera se vio en la humillante coyuntura de tener que aceptar un estatuto tangerino que proclamaba la internacionalización de la ciudad, aceptaba la soberanía del Sultán –que se encontraba bajo la directa influencia de Francia- sobre la misma, y negaba a España el derecho de organización de la policía que había compartido con los galos desde la Conferencia de Algeciras¹²⁰².

Fustigado por esta coyuntura, el general se vio tentado de emprender una política de corte revisionista que alterase a su favor el equilibrio de fuerzas en el Mediterráneo. Dominado éste por el acuerdo de Francia e Inglaterra, Primo decidió sondear las posibilidades de una entente con Italia para crear un tercer elemento en discordia que amenazase la hegemonía de las dos potencias dominantes. Aprovechando el viaje que Alfonso XIII efectuó al país trasalpino en noviembre de 1923, Mussolini y el jefe del Directorio Militar sondearon la posibilidad de establecer una alianza político-militar de corte poco amistoso para los franco-británicos. Sin embargo, el Dictador, consciente de que la continuidad de la presencia española en Marruecos dependía de Francia

¹²⁰¹ BOYD, Carolyn P.: *La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Alianza, 1990, pp. 222 y ss.

¹²⁰² Vid. SAZ, Ismael: “La Dictadura de Primo de Rivera: un revisionismo a media tensión”, en BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul: *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 34-49, y SUEIRO SEOANE, Susana: *España en el Mediterráneo: Primo de Rivera y la “Cuestión Marroquí”, 1923-1930*, Madrid, UNED, 1993. Sobre la política exterior de Primo de Rivera resultan igualmente las dos obras que se han dedicado a analizar las relaciones franco-inglesas en esos años: la de TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *El Dictador y el mediador: las relaciones hispanoinglesas durante la dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, CSIC, 1986; y la tesis doctoral de PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, UCM, 1986 (3 tomos).

e Inglaterra, no se atrevió a dar tal paso. Sólo en agosto de 1926, estabilizada la situación en el norte de África tras la exitosa campaña hispano-gala del año anterior, firmaron España e Italia un acuerdo de conciliación, de alcance muy limitado. La única cláusula con algo de relevancia era el artículo XIII, que preveía la neutralidad de una de las partes en caso de que la otra sufriese un ataque por parte de una tercera potencia¹²⁰³. Al final del proceso quedó claro que, cualesquiera que fuesen sus aspiraciones, España nunca estaría en condiciones de apartarse abiertamente de la tutela de los dos países a cuya estela se había colocado en 1904. El único fruto de los escauceos primorrriveristas fue la revisión del Estatuto de Tánger, que por otra parte parecía obligada dadas las dificultades que había conllevado la aplicación de los acuerdos de 1923¹²⁰⁴. Así, en 1928 España logró finalmente que se volviera a reconocer su derecho a participar en la organización de la policía tangerina.

El mismo equilibrio entre las tendencias nacionalistas y las necesidades de cooperación internacional tuvo lugar en las relaciones exteriores desarrolladas por la Dictadura en el plano económico-comercial. Ciertamente, las primeras manifestaciones del creciente nacionalismo económico español surgieron en los años anteriores al golpe de Primo. En el terreno mercantil, ya hemos destacado que la crisis post-bélica alentó la demanda de medidas proteccionistas que evitasen la competencia que pudieran plantear los productos importados. Fue Cambó, Ministro de Hacienda en el último gobierno de Maura (agosto de 1921-marzo de 1922), quien se hizo eco de estas peticiones. En connivencia con sus colaboradores y la Comisión Permanente de la Junta de Aranceles y Valoraciones, redactó y consiguió la aprobación, en febrero de 1922, de una nueva ley arancelaria. Lo que se pretendió con esta medida fue restablecer el nivel tarifario de la preguerra, que se había venido rebajando durante el cuatrienio 1914-1918, en función de las necesidades o las conveniencias del intercambio exterior español¹²⁰⁵. En el ámbito empresarial, diversas disposiciones redundaron negativamente en determinados sectores de la inversión extranjera. Ya durante los meses iniciales de la Guerra, los gobiernos españoles habían tratado de reforzar uno de los artículos de la *Ley de Seguros* de 1908, que obligaba a las aseguradoras extranjeras a

¹²⁰³ Las relaciones hispano-italianas en la época de Primo de Rivera han sido analizadas por PALOMARES LERMA, Gustavo: *Mussolini y Primo de Rivera. Política Exterior de dos dictadores*, Madrid, EUDEMA, 1989. Vid. también SUEIRO SEOANE, Susana: "Primo de Rivera y Mussolini. Las relaciones diplomáticas entre dos dictaduras (1923-1930)", *Proséripina*, n.º 1 (1984), pp. 23-33.

¹²⁰⁴ Así lo asegura SUEIRO SEOANE, Susana: "La política exterior de España en los años 20: Una política mediterránea con proyección africana", en TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 2000, pp. 135-157.

¹²⁰⁵ Vid. GARCÍA DELGADO, J.L.: *La modernización...op.cit.*, pp. 135-136. SECO, C.: *La España...op.cit.*, pp. 641-646.

mantener en territorio nacional el 50% de sus reservas provenientes de pólizas contratadas en España¹²⁰⁶. La medida tendía claramente a favorecer a las casas de seguros españolas, y la *New York Life Insurance Company*, poseedora de una cuota del 17% del mercado nacional de seguros de vida, inició una serie de infructuosas protestas tratando de lograr mayor libertad para el movimiento de sus depósitos. Finalmente, ante el clima nacionalista de posguerra, la *New York* se vio obligada a vender su cartera en 1922 a la familia del Conde de Rosillo, que previamente se había hecho con una gran parte del negocio de la otra gran compañía aseguradora extranjera con presencia en España: *The Equitable Life Assurance Society*¹²⁰⁷. Tras la guerra, las autoridades españolas promulgaron nuevas medidas destinadas a gravar fuertemente los beneficios de las sociedades mercantiles instituidas con capital extranjero, suscitando las protestas de un buen número de firmas foráneas. Como se detallará en el capítulo siguiente, la situación comprometió seriamente la continuidad de algunos negocios norteamericanos de reciente implantación en España¹²⁰⁸.

La Dictadura, dentro de su programa de desarrollo interno, trató de ahondar en la línea nacionalista, pero como le había ocurrido a sus predecesores, las propias necesidades del país le forzaron a matizar sus intervenciones. Comercialmente, el proteccionismo casaba mal con el permanente déficit de la balanza de pagos, que si bien disminuyó algo a mediados de la década –de los 1.067 millones de pesetas de 1925 a los 430 de 1926 y los 548 de 1927-, volvió a mostrar un cierto repunte en los años finales del período –en 1929 ascendió a los 1.480 millones de pesetas, aunque volvió a bajar en 1930 a los 645¹²⁰⁹-. Las causas de estos saldos negativos resulta evidente con sólo acercarse a las estadísticas oficiales españolas: los transportes y la industria españoles seguían dependiendo de las fuentes de energía y las materias primas extranjeras. Así parece indicarlo el hecho de que entre 1925 y 1927 los principales productos importados fueron carbón (11,6%), maquinaria (8,8%), Algodón (8,4%) y productos químicos (7,1%). Por otra parte, el sector primario seguía dependiendo del mercado externo para la venta de sus productos, que se colocaban a la cabeza de las exportaciones, lideradas por las naranjas (11,9%), el vino (11,7%) y el aceite

¹²⁰⁶ Vid. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.5064.

¹²⁰⁷ Vid. PONS, Jerònima: “La aportación de las compañías de seguros de vida norteamericanas a la formación del mercado español (1909-1940)”, ponencia presentada al Seminario “La Americanización en España”, celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid en septiembre de 2002.

¹²⁰⁸ GARCÍA DELGADO, J.L.: *La Modernización...op.cit.*, p. 125.

¹²⁰⁹ GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria, 1923-1930*, Madrid, Alianza, 2005, p. 230.

(7,4%)¹²¹⁰. En previsión de tal coyuntura, el propio Cambó completó su arancel con una Ley de Autorizaciones que sería aprobada bajo el gabinete de Sánchez Guerra, y que permitía la reducción de ciertas tarifas para los productos de aquellos países con los que España negociara un acuerdo, y se comprometieran a una reducción impositiva similar en beneficio de las mercancías españolas. En virtud de esta reglamentación, los gobiernos de Primo negociaron convenios comerciales con Alemania, Francia y los Estados Unidos¹²¹¹. Parejas necesidades de desarrollo coartaron el programa de nacionalización industrial de Primo de Rivera. Así, mientras que aquél le llevó a la proclamación del monopolio de petróleos en junio de 1927 –levantando los recelos y las suspicacias de la *Standard Oil Company*, la Sociedad de *Petróleos Porto Pi*, la *Royal Dutch Shell* y los gobiernos inglés, norteamericano y francés-, la obligación de contar con soporte tecnológico extranjero forzó al general a acceder a la concesión del monopolio español de teléfonos a la empresa norteamericana *International Telephone and Telegraph Company* (ITT).

Quizás donde más se notó el afán nacionalista de la política exterior de Primo de Rivera fue en el plano del prestigio, difícilmente discernible de las acciones relativas al *statu quo* Mediterráneo. Deseoso de ver a España insertada en el concierto de las grandes potencias, el general no sólo se empeñó en empresas con un objetivo tangible –como la reivindicación tangerina-, sino que siguió otras vías destinadas exclusivamente a lograr un mayor reconocimiento para el país. Merece la pena destacar dos de ellas: la lucha por conseguir un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones y el relanzamiento del programa hispanoamericanista. Aprovechando la solicitud de ingreso al organismo internacional efectuada por Alemania tras la firma de los Tratados de Locarno, Primo de Rivera envió a su Ministro de Estado, José de Yanguas Messía, a Ginebra, en marzo de 1926, para solicitar que se considerase la admisión definitiva de España en el Consejo de la Liga. Primo apoyaba la petición en el hecho de que España había sido la potencia neutral más importante en la última guerra, y había actuado como una fiel colaboradora de la institución ginebrina desde el momento de su constitución. Aunque Francia y Gran Bretaña no eran contrarias a considerar la solicitud efectuada por España, los germanos se negaron a que se otorgara un puesto permanente a otro país que no fuese Alemania, pues ello anularía el especial reconocimiento que parecía concederse a ésta mediante su admisión como miembro de pleno derecho del Consejo. Cuando ante tales consideraciones se ofreció a Primo una vía que permitía la conversión de España en una especie de miembro

¹²¹⁰ La elaboración de estos datos, recogidos de las estadísticas oficiales del comercio exterior, corresponde a PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro: *Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Madrid, Alianza, 1988, p. 237.

¹²¹¹ GONZÁLEZ CALEJA, E.: *La España...op.cit.*, p. 230-231.

permanente *de facto* –por medio de un sistema de renovaciones indefinidas-, el general se negó a aceptar cualquier fórmula de compromiso. Consecuentemente, Yanguas anunció que ante la falta de reconocimiento de que había sido objeto su país, éste se retiraría de la Sociedad de Naciones al cabo de los dos años que según los estatutos debían correr para hacer efectivo el abandono. Como había ocurrido con la alianza italiana, Primo no se atrevió a llevar hasta el último término sus amenazas, y antes de que acabara el plazo en que debía consumarse la retirada, España anunció su retorno a la Sociedad de Naciones, y aceptó la membresía semipermanente en el Consejo que se le había ofrecido previamente. Sin embargo, la maniobra primorriverista había restado credibilidad a España, al saber que ésta no veía realmente a la Sociedad de Naciones como un instrumento de cooperación, sino más bien como un simple medio que utilizar cuando convenía a los objetivos de su política exterior¹²¹². El propio Salvador de Madariaga reflejó esto en sus memorias cuando aludió al disgusto del delegado español en Ginebra, Quiñones de León, “por la inepticia de Primo al tirar al cesto las cartas magníficas que la Historia y la naturaleza habían puesto en sus manos¹²¹³”.

Por lo que se refiere a las relaciones con Latinoamérica, Primo de Rivera y sus colaboradores trataron de revivir la corriente conservadora del Hispanoamericanismo, utilizando los nexos con las antiguas colonias como un medio para resaltar las grandezas espirituales e históricas de la patria, y relanzar su posición en la esfera internacional¹²¹⁴. No fue ajeno a tal intencionalidad el nombramiento de Ramiro de Maeztu como Embajador de España en Buenos Aires. Sin embargo, la materialización más clara de este proyecto resultó ser la creación, dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Estado, de la *Junta de Relaciones Culturales* (1926), cuyos fines, en palabras de Lorenzo Delgado, pasaban por “mantener el enlace espiritual de la metrópoli con los núcleos de nacionales instalados en otros países; conservar y acrecentar el crédito de la cultura patria en el extranjero, y ordenar de manera sistemática el intercambio cultural con otros pueblos, sobre todo con aquellos que compartían una raíz cultural común¹²¹⁵”. Una vez más, la endémica falta de recursos de la administración española, unida a la escasa capacidad de organización de la administración, provocó la falta de

¹²¹² Vid. AREILZA, J.M.: *Una batalla...op.cit.* GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*, pp. 118-120. HOLBRAAD, Carsten: *Las potencias medias en la política internacional*, México, FCE, 1989, pp. 64-67.

¹²¹³ MADARIAGA, Salvador de: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, p. 119.

¹²¹⁴ ARENAL, Celestino del: *Política Exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, p. 24.

¹²¹⁵ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Imperio de Papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992, pp. 29-30.

efectividad de este primer intento institucional por fomentar el prestigio internacional del país¹²¹⁶.

Como ocurría en el caso de la política exterior española durante la Primera Guerra Mundial, la acción internacional durante los años veinte, y especialmente a lo largo de la Dictadura de Primo de Rivera, pareció supeditar el objetivo de potenciar el desarrollo interno del país a los tradicionales anhelos por conseguir para España una posición internacional que no le correspondía en función de sus recursos reales. Todo ello condujo a la aplicación de estrategias que no se estaba en condiciones de llevar hasta sus últimas consecuencias, y cuyo único efecto había de ser el de provocar la irritación de las potencias de las que España dependía tanto para su seguridad como para la mejora de sus condiciones materiales y la presencia en foros de discusión como la Sociedad de Naciones. Las reivindicaciones sobre Tánger y las tentaciones revisionistas en el Mediterráneo fueron jugadas ambas que corrían el riesgo de alterar la posición estratégica de España en su propio detrimento. Igualmente, las barreras aduaneras y la política de nacionalizaciones conllevaban el peligro de desalentar a comerciantes e inversores extranjeros cuya colaboración, gustase o no, seguía siendo imprescindible para el país. Y en el plano del prestigio las constantes demandas de un puesto permanente en el Consejo de la Liga no amenazaban directamente los intereses contingentes de España, pero no dejaban en buen lugar su imagen, al demostrar cuál era la verdadera actitud de sus líderes hacia el experimento societario. Examinar cómo este equilibrio entre nacionalismo y necesidades reales del país se tradujo en el discurrir de las relaciones entre España y los Estados Unidos, y discernir las razones por las que no desalentó la cooperación entre ambas naciones serán dos de los objetivos del capítulo siguiente.

7.3. ¿Es la democracia para los españoles? La visión norteamericana de España a lo largo de los años veinte

Ya hicimos notar en el capítulo cuarto cómo el contexto bélico y especialmente la participación estadounidense en la guerra habían provocado un aumento del interés de los norteamericanos por algunos aspectos de la realidad política de España, fundamentalmente aquellos que tenían que ver con el mantenimiento de la neutralidad o la existencia de poderosos sectores favorables a las Potencias Centrales. La finalización de la contienda no trajo consigo la vuelta a una situación tan marcada de desprendimiento generalizado por los asuntos españoles como la que existía antes de

¹²¹⁶ Vid. NIÑO, Antonio: "L'expansion culturelle espagnole en Amérique Hispanique", *Relations Internationales*, n.º 50 (verano, 1987), pp. 197-213.

1914. La intervención de los Estados Unidos en una guerra que había afectado en mayor o menor medida a todos los sectores de la sociedad, la presencia de negociadores norteamericanos en las conversaciones de paz, y los continuos llamamientos del Presidente Wilson a favor de una nueva diplomacia que tuviese en cuenta a la opinión pública, fueron factores que fomentaron los deseos de conocer lo que ocurría más allá de los límites del Hemisferio Occidental. Fruto de esta demanda nació, en septiembre de 1922, la revista *Foreign Affairs*, en cuyo primer número el antiguo Secretario de Estado, Elihu Root, publicó un artículo sobre la “Diplomacia Popular”, en que hacía una perfecta descripción del fenómeno que acabamos de destacar:

Existe el convencimiento general de que algo ha ido mal en el manejo de una diplomacia que ha hecho a los pueblos embarcarse en una guerra sin pretenderlo y sin desearlo, y hay un fuerte deseo de parar tal estado de cosas. Las democracias determinadas a controlar sus propios destinos ponen objeciones a ser llevadas, sin su conocimiento, a situaciones en las que no tienen capacidad de elección. [Todo ello ha producido] la demanda de una diplomacia abierta y una información pública contemporánea¹²¹⁷.

Ahora bien, el experimentado político advertía posteriormente de las barreras que los prejuicios y los estereotipos iban a levantar a la hora de ofrecer a la gente datos sobre otras comunidades:

El tema es amplio y complicado y el conocimiento justo y útil del mismo, incluso del carácter más general, requiere un estudio largo y atento. Bajo él subyacen las grandes diferencias en los modos de pensamiento de las distintas razas de hombres. Miles de años de usos variados bajo diferentes condiciones que dan lugar a costumbres propias y tradiciones especiales, han dado a cada raza concreta su propio cuerpo de ideas preconcebidas, sus propias maneras de mirar la vida y la conducta humana, sus propias visiones de lo que es natural, adecuado y deseable. Estas impresiones juegan un papel crucial a la hora de determinar el pensamiento y la acción en la vida¹²¹⁸.

La atención que recibió España de parte de los medios norteamericanos, ya fueran diarios, revistas o publicaciones especializadas, no escapó a esa combinación

¹²¹⁷ “There is a general conviction that there has been something wrong about the conduct of diplomacy under which peoples have so often found themselves embarked in war without intending it and without wishing for it and there is a strong desire to stop that sort of thing. Democracies determined to control their own destinies object to being led, without their knowledge, into situations where they have no choice (...). The demand for open diplomacy and contemporaneous public information...”. ROOT, Elihu: “A Requisite for the Success of Popular Diplomacy”, *Foreign Affairs*, Vol. I, n.º 1 (Septiembre, 1922), pp. 3-10. La cita es de las pp. 3 y 4.

¹²¹⁸ “The subject is extensive and difficult and a fair working knowledge of it, even of the most general kind, requires long and attentive study. Underlying it are the great differences in the modes of thought and feeling of different races of men. Thousands of years of differing usages under different conditions forming different customs and special traditions have given to each separate race its own body of preconceived ideas, its own ways of looking at life and human conduct, its own views of what is natural and proper and desirable”. *Ibidem*, p. 6.

de un cierto deseo de conocer lo que allí ocurría, y la pervivencia de antiguos prejuicios que condicionaban el resultado final de la observación. Durante la década de 1920, diversos fenómenos que de alguna manera afectaban a su sociedad llevaron a los norteamericanos a prestar algo de atención a facetas concretas de la realidad política española. Sin embargo, el desconocimiento mutuo que había caracterizado tradicionalmente las visiones hispano-norteamericanas, junto al menor nivel de curiosidad que despertaba un pequeño país como España, en relación con otras grandes potencias del entorno europeo, impidieron la superación y determinaron la supervivencia de muchas de las imágenes preconcebidas, heredadas de períodos anteriores. Estos estereotipos siguieron siendo la base a partir de la que interpretar muchas de las cosas que acaecían en la península más meridional del Viejo Continente.

7.3.1. Imágenes de España en los medios de prensa y las revistas especializadas

La mezcla de la pervivencia del tópico con la observación de las evoluciones de la política española resulta evidente con sólo acercarse a las tres ocasiones en que España fue portada de la archiconocida revista *Time Magazine* a lo largo de la tercera década del siglo XX. En su número del 5 de enero de 1925, esta publicación que había iniciado su andadura dos años antes se hacía eco del mito romántico de la España castiza, reproduciendo en su cubierta una fotografía del torero Juan Belmonte. La imagen iba acompañada de un artículo en páginas interiores en que, bajo el ilustrativo título de “Toreador”, que indudablemente remitía a la famosa canción del torero incluida en la ópera *Carmen*, se hacía una glosa de la enorme pasión que el toreo desataba en la sociedad española; fervor que era explicado por el carácter pasional y en cierta medida primigenio de los habitantes de España:

El toreo es un deporte a apreciar exclusivamente por un pueblo de sangre caliente, unas gentes en que la sed artística de sangre no es más que uno entre muchos apetitos –por los colores hirvientes y llamativos; por el brillo de la blanca luz del sol; por la violenta acción de los animales; por el grito a pleno pulmón; por el buen vino, las diabluras amorosas; y una muerte rápida y sangrienta antes que una edad avanzada y gris¹²¹⁹.

En la misma línea, un diario tan bien informado de los avatares ibéricos como el *Christian Science Monitor* recurría en 1924 al tópico para explicar el aumento del coste de la vida en España, dando al artículo correspondiente el título de “El fútbol español desaloja a las corridas de toros”. El texto anunciaba que la carestía había obligado a un pueblo “que gastaría hasta su última peseta” en ocio, a elegir entre las

¹²¹⁹ “Bullfighting is a sport to be appreciated only by a hot-blooded people, folk in whom an artistic bloodlust is but one among many appetites –for seething, hot colors; for the glare of white sun-light; for violent animal action; for full-throated screaming; for rich wine, amorous devilties; and a swift, red death rather than a gray old age”. “Toreador”, *Time Magazine*, 5/1/1925.

diversas formas de esparcimiento, mostrando su preferencia por un deporte relativamente nuevo como el fútbol, en detrimento de las tradicionales tardes taurinas¹²²⁰.

También se ha mencionado en capítulos anteriores que a todo el conjunto de relatos acerca de los aspectos más tradicionales y pintorescos de España se contraponían periódicamente informaciones que hablaban de las facetas más positivas de aquel país¹²²¹. En este aspecto, la figura de Alfonso XIII había venido sirviendo como paradigma de la modernización española. Las actividades humanitarias desplegadas por el monarca durante la guerra no habían hecho sino promocionar aún más su imagen a escala internacional. Por ello no es de extrañar que otra de las portadas de la revista *Time*, concretamente la del 22 de diciembre de 1924, viniese dedicada a su figura. El texto que acompañaba a este homenaje servía para destacar cómo el soberano, de forma natural, había logrado superar una infancia en la que “raramente aparecía en las calles [y] nunca se le enseñaba nada que pudiera ayudarle más tarde a comprender a su pueblo”, para convertirse en un “monarca querido por sus gentes”, que “mucho más que sus enemigos acérrimos, podía ser llamado demócrata”, y cuyas cualidades eran elogiadas: “Trabajador infatigable, ferviente cumplidor de sus obligaciones, excepcionalmente discreto y liberal”, etc¹²²². Semblanzas similares podían encontrarse en alguna otra publicación, como el semanario *Current History*, o el rotativo *The Louisville Evening Post*, que el 29 de marzo aseguraba que “El rey español (...) es, a juicio de los hombres más experimentados del servicio diplomático, el monarca más capaz de Europa (...) no se ha visto forzado a afrontar a un invasor extranjero como hizo su hermano belga, pero ha soportado seis sofocantes años de discordia interna¹²²³”. No obstante, a lo largo de la década, algunos factores contribuyeron a arrojar sombras sobre la apreciación de Alfonso XIII. La popularidad en los Estados Unidos de Vicente Blasco Ibáñez, nacida principalmente a raíz de la publicación en 1916 de su novela *Los Cuatro Jinetes del Apocalipsis* –traducida al inglés en 1918, y

¹²²⁰ “...would spend his last peseta...”. “Spanish Football Ousts Bullfights”, *Christian Science Monitor*, 20/II/1924.

¹²²¹ Vid. SÁNCHEZ MANTERO, Rafael: “La imagen de España en los Estados Unidos”, en SÁNCHEZ MANTERO, Rafael, MACARRO VERA, José Manuel, ÁLVAREZ REY, Leandro: *La imagen de España en América 1898-1931*, Sevilla, Escuela de estudios hispano-americanos, CSIC, 1994, pp. 17-60.

¹²²² “Rarely did he appear on the streets, never was he taught anything that might help him later on to understand his people”; “...a monarch beloved by his people. Much more than his embittered enemies may he be called a democrat in Spain. Hard-worker, severely earnest in fulfilling his responsibilities, unusually tactful and liberal-minded...”. “El Rey Alfonso”, *Time Magazine*, 22/XII/1924.

¹²²³ “The Spanish King (...) is, according to the verdict of the most experienced men in the diplomatic service, the ablest monarch in Europe [...He] has not been forced to meet a foreign invader as did his brother of Belgium but he has endured six sweltering years of internal disputes...”. “Spain”, *The Louisville Evening Post*, 29/III/1921.

llevada al cine por Hollywood en 1921-, hizo que sus ataques al Rey alcanzaran cierta repercusión en los medios escritos norteamericanos¹²²⁴, algunos de los cuales llegaron a prestar algo de espacio a las opiniones del escritor, como hizo la progresista *North American Review* en 1919¹²²⁵. Asimismo, la connivencia de Alfonso XIII con el régimen dictatorial de Primo de Rivera terminó por suscitar algunas críticas al final de la década, cuando la popularidad del general estaba en su punto más bajo, y el final de su mandato se hallaba próximo. La misma *Time*, en febrero de 1929, aducía que la permanencia del militar al frente del gobierno en Madrid dependía exclusivamente de la voluntad del monarca¹²²⁶, y *Current History*, unos meses después, publicaba un artículo redactado por el abad francés Alphonse Luga, bajo el título “La responsabilidad de Alfonso en la dictadura de Rivera¹²²⁷”. Allí se admitía que el rey había perdido una gran parte de los apoyos con los que tradicionalmente contaba, a consecuencia de su decidido compromiso con la continuidad del régimen autoritario gestado en 1923.

Este asunto de la dictadura de Primo de Rivera nos remite a la tercera de las portadas de *Time*. Concretamente a la del 8 de junio de 1925, en que aparecía el mandatario español, caracterizado como un hombre “fuerte, resuelto [...] y democrático por naturaleza¹²²⁸”. Este artículo pone de manifiesto el interés que despertaban en la sociedad norteamericana ciertos aspectos de la realidad política española, fundamentalmente aquellos que tenían que ver con problemas que afectaban o preocupaban directamente a los estadounidenses. En los años de la inmediata posguerra, el éxito de la revolución soviética y los subsiguientes estallidos revolucionarios en Europa habían provocado una oleada de temor ante la posible expansión del fenómeno, que afectó a los dirigentes y determinados sectores de la ciudadanía en los Estados Unidos. El miedo se hizo más profundo con el estallido de diversas huelgas de envergadura, como la que paralizó Seattle en febrero de 1919, la del sector del acero o la de los policías de Boston, ambas en el otoño de ese año¹²²⁹. En este contexto, resulta natural que los vehículos de información escrita prestasen cierta atención a los problemas laborales y sociales que arreciaron en suelo español por los mismos años. En diciembre del citado año *The Washington Post* citaba a España, junto a Italia y Fran-

¹²²⁴ Vid. como ejemplo, “Royalty Attacked”, *Time Magazine*, 20/X/1924. “Alfonso Unmasked”, *Ibidem*, 1/XII/1924, “Ibáñez vs. Alfonso”, *Ibidem*, 29/XII/1924.

¹²²⁵ BLASCO IBÁÑEZ, Vicente: “The Curse of Spain, or Mr. Bigbag’s Special Function”, *North American Review*, 209 (Enero-Junio, 1919), pp. 216-224.

¹²²⁶ “Rumor v. Fact”, *Time Magazine*, 25/II/1929.

¹²²⁷ LUGAR, Alphonse: “Alfonso’s Responsibility for Rivera’s Dictatorship”, *Current History*, Vol. XXI, n.º 3 (Diciembre, 1929), pp. 505-513.

¹²²⁸ “...robust, determined, democratic by nature...”. “Strategy”, *Time Magazine*, 08/01/1925.

¹²²⁹ KENNEDY, David M.: *Over Here. The First World War and American Society*, Oxford, Oxford University Press, 1982, pp. 288-289.

cia, como lugares en que arreciaba “El Peligro Rojo”¹²³⁰, y el mismo mes *The New York Times* publicó nada menos que cinco artículos acerca de los disturbios entre patronos y obreros en territorio peninsular, bajo titulares del tipo “Los Cierres Empresariales se Generalizan en España”, o “El Origen de los Disturbios en España”¹²³¹. Como podía esperarse, el análisis de los hechos efectuado en este tipo de informaciones no podía sustraerse a consideraciones acerca de las peculiaridades hispanas. Cuando en 1923 un licenciado de la Universidad Central de Madrid, que ejercía de profesor de español en el Middlebury College, escribió un artículo para *Current History* sobre el socialismo en España, en que criticaba la tendencia de los líderes laborales y republicanos españoles a quedarse refugiados en sus casas mientras mandaban a los trabajadores a ejercer acciones de protesta, los editores de la revista no pudieron sustraerse a la tentación de achacar este hecho a la “individualidad española”¹²³².

Algo parecido puede decirse respecto del nacionalismo catalán. Las tradicionales simpatías de una parte importante de los estadounidenses por las reivindicaciones independentistas de Irlanda, junto a las proclamas wilsonianas en torno al principio de la autodeterminación de los pueblos, propiciaron que algunos medios de los Estados Unidos prestasen atención a lo que ellos denominaban como “catalanismo”. En octubre de 1921, un nuevo reportaje de la polifacética *Current History*, esta vez escrito por el periodista radical Carleton Beals, equiparaba los casos catalán e irlandés, pero no podía escapar a la tentación de presentar el conflicto entre Barcelona y Madrid como una lucha entre las fuerzas del desarrollo y las del atraso que lastraba al país. Para Beals, la capital de España representaba

...el punto de reunión de todos los intereses feudales. De ahí que Madrid sea repulsiva, degenerada, moribunda. La clase baja, con una dieta que es una cuarta parte que la del obrero británico, aparece en Madrid más embrutecida y servil que en ningún otro lugar del país. La clase media, formada mayoritariamente por oficinistas del gobierno y funcionarios de poca monta, remeda los vicios decadentes de la aristocracia. La aristocracia es vil, enfermiza e insípidamente ignorante¹²³³.

¹²³⁰ “Red Peril in Europe”, *The Washington Post*, 23/XII/1919.

¹²³¹ “Lockouts Spread in Spain”, *The New York Times*, 16/XII/1919. “Origin of Spain’s Unrest”, 28/XII/1919. Vid. También “Lockout in Catalonia Worse”, 23/XII/1919. “Madrid Explosion Laid to Strikers”, 26/XII/1919. “Spain’s Labor War Wearing Itself Out”, 28/XII/1919.

¹²³² “Spanish individuality”. SANJURJO, Primitivo R.: “Socialism in Spain”, *Current History*, Vol. XIX, n.º 2 (Noviembre, 1923), pp. 237-244.

¹²³³ “Madrid is the rallying point for all feudal interests. Hence Madrid is moribund, degenerate, repulsive. The lower class, with a diet one-fourth that of the British worker, is in Madrid more brutalized and servile than in any other part of the country. The middle class, consisting largely of Government clerks and petty officials, apes the decadent vices of the aristocracy. The aristocracy is vile, diseased and vapidly ignorant...”. BEALS, Carleton: “Spain’s Home Rule Problem in Catalonia”, *Current History*, Vol. XV, n.º 1, pp. 69-74. Cita en la p. 72.

Como contrapunto, en otras zonas de la periferia

...se ha desarrollado una España semi-modernizada. En los puertos llenos de movimiento –La Coruña, Bilbao, San Sebastián, Vigo, Cádiz, Valencia, Barcelona- puede encontrarse otro tipo de español –agresivo, libre de tutelas, pero no degenerado. Los catalanes son los más alertas de todos; frugales y tacaños como los franceses; enérgicos y resueltos como los americanos. Cataluña es la más vigorosa de todas estas áreas. Barcelona es el centro industrial más importante y el mercado de España¹²³⁴.

Ahora bien, ese mismo desarrollo económico de la región catalana no sólo alentaba reivindicaciones federalistas o secesionistas, sino que era fruto de inestabilidad laboral, y por tanto de movimientos tendentes a la “revolución de la industria a nivel mundial¹²³⁵”. A la postre, las circunstancias que hacían posible el catalanismo constituían una fuente más de inestabilidad que parecía poco deseable para los norteamericanos. Por esto, la llegada al poder de Primo de Rivera fue objeto de miradas ambiguas. En este sentido, la atención prestada a la dictadura española vino condicionada por sus conexiones con otro debate más general que giraba en torno al dilema de rechazar un régimen autoritario por lo que tenía de ataque a los postulados liberales, o aceptarlo como un mal menor necesario para aplacar los peligros revolucionarios. En 1923, desde las páginas del *Foreign Affairs*, el político inglés Harold Joseph Laski llamaba la atención de los estadounidenses sobre el apoyo dado a Mussolini desde muchos sectores, que le veían como alguien capaz de “reducir a las clases trabajadoras a un correcto estado mental¹²³⁶”. Sin embargo, en unos Estados Unidos en que los últimos embates del progresismo wilsoniano vinieron acompañados por lo que se percibía como amenazas revolucionarias al orden establecido, muchos ciudadanos terminaron por dar de lado a los viejos programas de difusión de la democracia, sustituyéndolos por una visión más pragmática de los acontecimientos¹²³⁷. Por ello, pese a advertencias como las de Laski, no faltaron quienes, dándose cuenta de las restricciones a la libertad impuestas por Primo de Rivera, justificaron su régimen por el hecho de haber traído estabilidad a una España anteriormente agitada por graves dificultades. Así lo hizo, una vez más desde las páginas de la neoyorquina *Current History*, el

¹²³⁴ “...has grown up a semi-modernized Spain. In the bustling seaports –Corunna, Bilbao, San Sebastian, Viga (sic), Cádiz, Valencia, Barcelona- another type of Spaniard is encountered – aggressive, untutored, but not degenerate. The Catalans are the most alert of all; frugal and close-fisted like the French; energetic and purposeful like the Americans. Catalonia is the most vigorous if these outlying areas. Barcelona is the greatest industrial centre and mart of Spain”. Ibidem, pp. 72-73.

¹²³⁵ “world industrial revolution”. Ibidem, p. 74.

¹²³⁶ “...reduce the working classes to a proper state of mind...”. LASKI, Harold J.: “Lenin and Mussolini”, *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 1, pp. 43-54. Cita en la p. 53.

¹²³⁷ Vid. GOLDBERG, D.J.: *Discontented...op. Cit.*, y SCHELSINGER, A. M. Jr.: *La Era...op.cit*, especialmente pp. 35-43.

escritor británico R.E. Gordon George, cuyas opiniones aparecían frecuentemente en publicaciones estadounidenses:

La ineficiencia de la actitud española frente al Islam [Marruecos]; los peligros de una divisa que se derrumbaba como consecuencia de una balanza comercial negativa y un presupuesto imposible (...), la impunidad con que las sociedades revolucionarias ponían en peligro la industria y atacaban la propiedad e incluso la vida misma; y finalmente, la agitación separatista en Cataluña (...) –todo esto amenazaba no sólo la ruina de España, sino también la paz de Europa, cuando el General Primo de Rivera (...) exigió que un absolutismo militar tomara el lugar de los ineficaces ministros elegidos por mayorías parlamentarias. Independientemente de si sus actuaciones fueron o no constitucionales, hizo un servicio no sólo por la vida y la prosperidad de España, sino por la paz de Europa. Es de interés para el mundo que permanezca en el poder al menos hasta que pueda dejar tras él un gobierno fuerte¹²³⁸.

En la misma línea, R.T. Desmond apuntaba en el número de *Foreign Affairs* perteneciente a marzo de 1924 que la Dictadura constituía un mal menor, ya que “Si Primo de Rivera desapareciera mañana (...) el Poder Moderador quedaría sentado en el trono sin nadie a quien moderar. Todos los patriotas españoles contienen la respiración al pensar en los peligros que acechan bajo la superficie¹²³⁹”.

Como puede suponerse, también se expresaron opiniones contrarias a la dictadura española, sobre todo en los años finales de su existencia. Sin embargo, tanto las manifestaciones de afecto hacia Primo de Rivera como las que adoptaban una postura crítica o de desagrado coincidían en dos puntos: el primero, en atribuir el surgimiento del autoritarismo en España al carácter propio de sus habitantes; el segundo, en presentar al Directorio como una suerte de capítulo inevitable en el devenir de los asuntos españoles. En agosto de 1927, un colaborador de *American Political Science Review* que trataba de analizar el auge de los totalitarismos en ciertos países europeos, apuntaba: “España no necesitó la guerra para que se le revelaran las dificultades

¹²³⁸ “The ineffectiveness of Spain’s stand against Islam; the dangers of the currency collapsing through a balance of trade on the wrong side and a hopeless budget (...), the impunity with which the revolutionary societies imperiled industry and attacked property and even life itself; and, finally, the Separatist agitation in Catalonia (...) –all these were threatening not only the ruin of Spain but the peace of Europe, when General Primo de Rivera, the Captain General of Barcelona, demanded that a military absolutism should take the place of ineffective Ministers elected by parliamentary majorities. Whether or not his act was constitutional, he performed a signal service not only to life and property, but to the peace of Europe. It is to the interest of the world that he should remain at least till he can leave a firm government behind him”. GORDON GEORGE, R.E.: “Spain’s New Domestic and Foreign Policies”, *Current History*, Vol. XXIII, n.º 3 (Diciembre, 1925), pp. 345-353. Cita de la p. 353.

¹²³⁹ “Should Primo de Rivera disappear tomorrow (...) The Moderating Power would be left seated on the throne with no one to moderate. Every Spanish patriot catches his breath at the thought of the dangers lurking below the surface”. DESMOND, R.T.: “The New Regime in Spain”, *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 3, pp. 457-473. Cita de la p. 465.

des de la democracia. Económicamente atrasada, con casi la mitad de la población analfabeta, más que una expresión geográfica como lo era Italia antes de 1860, algunos la calificaron de *expresión histórica*. Como única vía de salida, proponía una “lenta educación de la conciencia pública y el desarrollo de un hábito de insistencia firme en las libertades públicas¹²⁴⁰”. Un año antes, Ernest Boyd se preguntaba en *Foreign Affairs*, haciéndose eco de las palabras de dos autores franceses: “¿Qué le importa al universo de los campesinos españoles, que poseen una mentalidad propia de los siglos catorce y quince, la pérdida de esas libertades (...)? Esta gente adora al rey con fervor medieval”, y algo cínicamente concluía: “El mundo angloparlante mira con un respecto casi religioso la institución del gobierno representativo (...). Sin embargo, permanece el hecho de que, a su manera, Italia y España, las dos potencias principales del Mediterráneo, han tenido que eximirse de las bendiciones del constitucionalismo por razones que (...) son las mismas en todas las versiones de la situación. Así pues, debemos retomar nuestro propio dicho: *cada nación logra el gobierno que merece*¹²⁴¹”.

Esta especie de convicción norteamericana de que, ya fuera en virtud de la conservación del orden, ya como derivación de la idiosincrasia ibérica, el régimen de Primo de Rivera era una consecuencia inevitable, cuando no deseable, del curso de los acontecimientos en España, fue compartida igualmente por los miembros del cuerpo diplomático estadounidense a los que corrió en suerte prestar sus servicios, a lo largo de la década, en territorio español.

7.3.2. Las visiones de España en el servicio diplomático estadounidense

Como acaeció en los medios de difusión pública, la finalización de la Guerra Mundial no trajo consigo una reducción significativa de las informaciones que desde España llegaban al Departamento de Estado. En un primer momento, los anhelos de aprovechar el conflicto para afianzar la presencia comercial y financiera de los Estados

¹²⁴⁰ “Spain did not need the war to reveal to her the difficulties of democracy. Economically backward, nearly half illiterate, worse than a geographical expression as Italy before 1860, she was called by some a *historical expression*”; “There can be no cure for Spain’s difficulties save the slow education of the public conscience and development of a habit of resolute insistence on public liberties”. SPENCER, Henry R.: “European Dictatorships”, *The American Political Science Review*, Vol. XXI, n.º 3 (Agosto, 1927), pp. 537-551. Citas de la pp. 7 y 8.

¹²⁴¹ “What does that world of Spanish rustics, who have the mentality of the fourteenth and fifteenth centuries, care about the loss of those liberties (...)? These people adore the King with medieval fervor...”; “The English-speaking world looks with an almost religious respect at the institution of representative government, (...). The fact, however, remains that, on their own showing, Italy and Spain, the two chief Mediterranean Powers, have had to dispense with the blessings of constitutionalism for reason which (...) are fundamentally the same in all versions of the situation. So we must fall back on our own dictum: a nations gets the government it deserves”. La cursiva es propia. BOYD, Ernest: “Cosas de España”, *Foreign Affairs*, Vol. IV, n.º 2, pp. 321-329. Las citas son de las pp. 328 y 329.

Unidos a nivel global, y más tarde las necesidades propias del esfuerzo bélico habían provocado un aumento sustancial tanto de las tareas como del personal de la oficina de exteriores norteamericana, que pasó de los 234 trabajadores que albergaba en sus servicios centrales en el año 1910, a 708 a comienzos en 1920. De igual manera, la División de Asuntos de Europa Occidental (*Division of Western European Affairs*, DWEA), que tenía bajo su supervisión las cuestiones españolas, incluía en 1922 a un director, seis funcionarios, siete oficinistas y dos mensajeros, cuando en 1914 apenas constaba de un subdirector y dos funcionarios. Un proceso similar tuvo lugar en el caso de la Embajada de los Estados Unidos en España. En ella, el *staff* eminentemente diplomático se enriqueció, tras la creación del cuerpo de consejeros en 1920, con la presencia de un *Counselor*, que actuaba como subalterno del Embajador, y que se sumó a los dos secretarios de embajada ya existentes. De la misma forma, el cuerpo de agregados que había comenzado a formarse en Madrid durante la guerra se mantuvo a lo largo de los años veinte. España dejó de tener un agregado comercial norteamericano compartido con Francia y otros estados europeos, para pasar a contar con uno propio a partir del año 1919, y con un agregado comercial asistente desde 1926; todo ello en consonancia con el nuevo ímpetu que dio a las inversiones norteamericanas en el extranjero el hecho de que los Estados Unidos hubiesen salido de la guerra convertidos en el principal motor de la economía mundial. Asimismo, se mantuvieron los agregados naval y militar, aunque durante la primera parte de los veinte carecieron de los ayudantes de que habían gozado a lo largo del período 1917-1918. Sin embargo, en 1924 volvió a crearse para España el puesto de Agregado Naval Adjunto, y en 1926 el de Agregado Militar Adjunto. Respecto a los consultados, la tercera década del siglo asistió al cierre de los de La Coruña, Huelva y Santander. Se mantuvieron los de Bilbao, Málaga, Sevilla, Tenerife, Valencia y Vigo. Entre ellos el más importante era el de la capital catalana –que en 1929 contaba con tres cónsules y un vicecónsul–, seguido de los de Málaga y Valencia –con un cónsul y dos vicecónsules cada uno¹²⁴². El desarrollo del servicio exterior norteamericano que se desprende de estos datos hizo aumentar tanto la capacidad de producir información relativa a España sobre el terreno, como la de asumirla y procesarla debidamente en la capital estadounidense. De hecho, los informes semanales que la Embajada en Madrid venía remitiendo por telégrafo acabaron convirtiéndose en despachos de varias de páginas de extensión que resumían las informaciones recogidas por los cónsules en relación con la actualidad política, económica y comercial de España. Asimismo, la DWEA mostró un cierto

¹²⁴² Todos los datos relativos al Departamento de Estado y la Embajada de los Estados Unidos en España han sido extraídos del *Register of the Department of State* de los años 1914, 1917, 1922, 1924, 1925, 1927, 1928 y 1929, publicados por la Government Printing Office de Washington, y también de la obra de PLISCHKE, Elmer (ed.): *U.S. Department of State: A Reference History*, Wesport (CT) Greenwood Publishing, 1999, pp. 271-330.

interés hacia algunos aspectos de la realidad política española, que quedó demostrado en los diversos requerimientos de informes y despachos que envió a los cónsules y embajadores¹²⁴³. Por otra parte, continuaron abiertos, a través de los correspondientes agregados, los canales de datos entre la Embajada española y los Departamentos de Comercio, Guerra y Marina.

Sin embargo, como veremos seguidamente, todo este caudal informativo no contribuyó a desterrar de manera definitiva los prejuicios que la diplomacia norteamericana arrastraba con relación a España. Los Embajadores destinados en Madrid continuaron recibiendo sus puestos como recompensa por los apoyos políticos prestados a la administración de turno. Por tanto, carecían en su mayor parte de experiencia diplomática, y se encontraban poco familiarizados con los asuntos españoles. De los cuatro sucesores de Willard en los años veinte, sólo uno, Irwin Boyle Laughlin (en el cargo desde el 16 de octubre de 1929 hasta el 6 de abril de 1933), gozaba de una larga carrera como Secretario, Consejero y Ministro en diversas representaciones diplomáticas¹²⁴⁴. En cuanto al resto, dos de ellos provenían del ambiente político y empresarial de sus respectivos estados de origen –Cyrus E. Woods¹²⁴⁵ (24/VI/1921-37III/1923) y Ogden Haggerty Hammond¹²⁴⁶ (21/XII/1925-16/X/1929)-, y el tercero se había destacado como director del periódico *Pittsburg Ledger* –Alexander Pollock Moore¹²⁴⁷ (3/III/1923-21/XII/1925)-. De todos, sólo Woods parecía haber tenido cierto contacto directo con España, durante su breve estancia como Ministro en Portugal entre 1912 y 1913. El resto de oficiales diplomáticos tampoco llegó a territorio peninsular en condiciones de emitir juicios de cierto alcance. En octubre de 1924, el Cónsul norteamericano en Madrid terminaba una carta a la DWEA advirtiendo que sus observaciones eran las de “un recién llegado que por el momento no desea presentarse como un experto en asuntos españoles¹²⁴⁸”. Y dos años después, al poco de tomar

¹²⁴³ Vid. instrucción 113, del Secretario de Estado al Embajador de los Estados Unidos en España, 5/VII/1924. Y memorando interno de la DWEA, 10/XI/1924. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/1224a y 1310.

¹²⁴⁴ U.S. Department of State: *Register of the Department of State, January 1st, 1930*, Washington, Government Printing Office, 1930, p. 162. “Steel-Sired Diplomat”, *Time Magazine*, 21/X/1929.

¹²⁴⁵ U.S. Department of State: *Register of the Department of State, May 1st, 1922*, Washington, Government Printing Office, 1922, p. 198. “Finding Aids”, Cyrus E. Woods Papers, Georgetown University, <http://www.library.georgetown.edu/dept/speccoll/cl112.htm>.

¹²⁴⁶ U.S. Department of State: *Register of the Department of State, January 1st, 1927*, Washington, Government Printing Office, 1927, p. 138.

¹²⁴⁷ U.S. Department of State: *Register of the Department of State, January 1st, 1925*, Washington, Government Printing Office, 1925, p. 170.

¹²⁴⁸ “...a new-comer, who does not wish to pose, as yet, as an expert on Spanish affairs...”. Carta de Ferrin a la DWEA, 30/X/1924. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/1316.

posesión de su cargo, el consejero de Embajada Francis White confesaba no estar en condiciones de emitir “ideas u opiniones definitivas en relación con las condiciones políticas” de España¹²⁴⁹.

Así pues, los informes emitidos por los funcionarios dependientes del Departamento de Estado hicieron gala, con las salvedades propias a la formalidad y el distanciamiento del lenguaje diplomático, de las mismas visiones acerca de los españoles que presentaban algunos de los medios escritos. Augustin W. Ferrin, cónsul americano en Madrid entre 1924 y 1926, aludió en más de una ocasión a los tópicos heredados de la Leyenda Negra británica para tratar de comprender la realidad del país en que estaba destinado. En un resumen cuajado de errores en que pretendía ofrecer una panorámica de la Historia de España, no pudo dejar de recordar la “política de hierro y sangre de los generales de Felipe, el Duque de Alba, Alejandro Farnesio y Don Juan de Austria”, de los que huyeron “los padres peregrinos, primero a Inglaterra y de allí a Plymouth Rock, para fundar Nueva Inglaterra¹²⁵⁰”. En otra ocasión llegaría a afirmar que era esa misma política del hierro la que aplicaba Primo de Rivera, “aunque el guante de Primo está más aterciopelado¹²⁵¹”. No mucho más tarde, el ya citado Francis White puso sobre la mesa el concepto de España como un país atrasado y de mentalidad obsoleta, a través de unas observaciones que un funcionario de la DWEA anotó como “Excelentes”: “Al considerar a España se debe tener en mente que es más un país oriental que uno europeo, y que se percibe un cierto grado de fatalismo oriental en la actitud de la gente”. Una línea de pensamiento que podemos encontrar también en la última de las cartas escritas por Ferrin desde la capital española, donde tras referirse a unas declaraciones que atribuían a Santiago Matamoros la victoria de Alhucemas sobre las tropas de Abd-el-Krim, no dejaba de sorprenderse por lo que consideraba un testimonio de “la mentalidad medieval de la España moderna”.

Ya pusimos de manifiesto que, durante los meses postreros de la administración Wilson esta clase de consideraciones sirvieron para recalcar el retraso y el estancamiento del sistema político de la Restauración, caracterizado como una democracia ficticia que escondía bajo su superficie un régimen autoritario controlado por un puñado de políticos que se repartían el poder. En este sentido fueron las agregadurías cas-

¹²⁴⁹ “...definite ideas or opinions regarding the political conditions...”. Despacho 243, de White a Kellogg, 28/XII/1926. NARA, Ibidem, 852.00/1670.

¹²⁵⁰ “...the blood and iron policy of Felipe’s generals the Duke of Alba, Alexander Farnese, and don Juan of Austria (...). It was from Alba and Farnese that the Pilgrim Fathers fled to England, and thence to Plymouth Rock, founding New England...”. Informe-Resumen de Ferrin sobre la Historia de España, 17/VI/1925. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1925.

¹²⁵¹ “...though Primo’s glove is more velvety”. Carta de Ferrin a la DWEA, 11/VII/1925. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/1510.

trenses las que más duramente criticaron a la clase política española, como hacía con Dato el representante en España del Departamento de la Guerra en mayo de 1920:

Aunque abogado, Dato es metal y políticamente mediocre, sin fuerza de carácter, pero astuto, maquinador y con pocos escrúpulos. Se ha elevado al poder por medio de intrigas (...). Su partido es llamado Liberal Conservador y no es ni lo uno ni lo otro. Como muchos otros partidos en España, el nombre es una máscara para sacar adelante asuntos personales y mantener el honor y la riqueza¹²⁵².

Mientras estuvo vivo el idealismo de cruzada democrática wilsoniano, no faltaron quienes añadieron a estos ataques propuestas para que los Estados Unidos se implicaran en la tarea de dirigir a España hacia un modelo de Estado de corte más progresista. Así lo hizo el Agregado Naval Adjunto, George A. Dorsey, en un documento que remitió a la Misión Americana en la Conferencia de Versalles, en que manifestaba:

La inteligencia de España pide hoy un cambio completo de gobierno y que España entre en la comunidad de las naciones europeas modernas (...). Los intelectuales liderarán una revolución o los trabajadores desatarán la anarquía si el rey no recurre a su poder para abrir el gobierno al elemento reformista (...). Los Estados Unidos son la única nación que puede hacer esta proposición al rey sin que sus motivaciones sean cuestionadas¹²⁵³.

Como es natural, estas ideas no eran compartidas por una gran parte del espectro diplomático norteamericano, ni entraba en los planes de los dirigentes estadounidenses inmiscuirse directamente en los asuntos internos de España. Por otra parte, el fracaso de los planes de Woodrow Wilson y la vuelta al poder de los republicanos vinieron a borrar de un plumazo veleidades como la de Dorsey, que fueron sustituidas por un pragmatismo que impregnó toda la correspondencia diplomática de estos años. Pasado el capítulo bélico, la principal preocupación del Departamento de Estado hacia Europa radicaba en el mantenimiento de una paz que hiciera posible el desarrollo del continente, y pudiese convertirlo en objetivo de la inversión extranjera y el comercio estadounidenses. Por ello, a la hora de considerar la situación política en países como

¹²⁵² "Although a lawyer Dato is mentally and politically mediocre with no strength of character, but is shrewd, scheming and has few scruples. He has risen through his power of intrigues (...). His party is called Liberal Conservative and are neither the one nor the other. As with many other such parties in Spain the name is a mask for carrying out personal affairs and the holding of honors and wealth". Informe del Agregado Militar, 17/V/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

¹²⁵³ "The intelligence of Spain today demands a complete change of government and that Spain enter the community of modern European nations (...). The intellectuals will lead a revolution or the laborers will break out into anarchy unless the King exerts his power to open the Government to the reformist element (...). The United States is the only nation that can make this proposition to the King without its motives being questioned". Tel. 1.193, de la Misión Americana en París al Secretario de Estado. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/242.

España, los enviados de los Estados Unidos centraban sus análisis en la estabilidad de los gobiernos, y en las posibles amenazas revolucionarias que pudiesen poner en peligro los intereses norteamericanos presentes o futuros.

La preocupación por los turbulentos acontecimientos que se desarrollaron en España entre 1919 y 1923 resulta evidente con sólo echar un vistazo a los escritos de los embajadores norteamericanos. A las alarmantes visiones de Willard acerca de la fuerza del sindicalismo y los efectos desestabilizadores del regionalismo catalán se unieron pronto los relatos de Cyrus Woods relativos al empeoramiento de la situación en Marruecos, el desastre de Annual y la inestabilidad generada durante el debate en torno a las responsabilidades por la derrota militar frente a Abd-el-Krim. En ellos se deja traslucir un creciente temor a que la situación desembocase en un golpe revolucionario de imprevisibles consecuencias. Así, cuando en el verano de 1922 un sector del ejército griego derrocó al gobierno establecido en Atenas, y ejecutó a la mayoría de sus miembros, así como a algunos militares acusados de ser los responsables de las derrotas helenas frente a los turcos, Woods no pudo dejar de percibir “las similitudes existentes entre las responsabilidades militares y ministeriales relacionadas con los reveses griegos en Asia Menor y aquéllas relativas al desastre de Annual¹²⁵⁴”. Poco después, su sucesor Moore repitió en varias ocasiones que en España “existe (...) una situación política muy complicada (...) a causa del sindicalismo y los elementos (...) militares¹²⁵⁵”. Y cualquier indicio que apuntase a un repute de las fuerzas situadas más a la izquierda despertaba intensos temores, como cuando tras los comicios generales de mayo de 1923 -que arrojaron una mayoría favorable al gobierno de concentración liberal de García Prieto-, el Encargado de Negocios John C. Wiley apuntaba:

La característica más sobresaliente de la elección es el hecho de que, de los ocho diputados elegidos por Madrid, cinco son socialistas; algo sin precedentes en la historia política de Madrid, asiento de la autocracia española (...) los elementos antimonárquicos pretenden ver en esta victoria socialista un revés para el Rey. El Departamento [de Estado] recordará que la última sesión de las Cortes se cerró en medio de un alboroto, con Indalecio Prieto, entonces líder de los parlamentarios socialistas, atacando al rey con un lenguaje impublicable¹²⁵⁶.

¹²⁵⁴ “...the similarities existing between the ministerial and military responsibilities connected with the Greek reverses in Asia Minor and those relative to the ‘Annual Disaster’”. Despacho 407, de Woods al Secretario de Estado, Charles Evans Hughes, 2/XII/1922. NARA, Ibidem, 852.00/562.

¹²⁵⁵ “There is (...) a very complicated political situation at present, complicated (...) by syndicalism and by military (...) elements...”. Despacho 43, de Moore a Hughes, 2/VII/1923. NARA, Ibidem, 852.00/837.

¹²⁵⁶ “The outstanding feature of the election is the fact that, of the eight Deputies elected from Madrid, five are Socialist; unprecedented in the political history of Madrid, the seat of Spanish autocracy. (...) anti-monarchical elements profess to see a rebuff to the King in this Socialist

Ya antes de que Primo de Rivera ascendiese al poder, la sensación de inseguridad había llevado a los representantes norteamericanos a declararse favorables a la aplicación de medidas de corte autoritario. En abril de 1922, el Embajador se mostraba alarmado ante la posibilidad de que el gobierno levantase la suspensión de los derechos constitucionales:

La situación del país sería muy seria si este restablecimiento de las garantías constitucionales se llevara a sus últimas consecuencias (...) muchas de las personas que han sido una amenaza al buen gobierno y a la ley volverían a estar en libertad, y con toda certeza ello no redundaría en interés de la ley y el orden en España¹²⁵⁷.

Por todo esto no es de extrañar que el golpe militar de septiembre de 1923 fuera recibido con alivio dentro de la representación diplomática estadounidense en Madrid. Dos años después de la implantación del Directorio, Alexander Moore se declaraba firme partidario del mismo, precisamente por haber devuelto a España la estabilidad que parecía haber perdido:

...este Directorio se creó para rescatar a España del caos político y de la desmoralización social y económica que alcanzó una situación crítica en el verano de 1923 (...). Personalmente, tengo plena confianza en Primo de Rivera. Es un hombre sincero, vigoroso, infatigable, con un proyecto para la redención de España y un futuro decente para su país. A lo sumo, sus enemigos no pueden pretender que su administración es peor para España que la administración que la precedió. No digo que se encuentre libre de errores, pero estoy satisfecho, de que, en general, si alguien tiene la capacidad de acabar con las dificultades presentes es él, y estoy contento de que muchos españoles, viéndole sin apasionamiento, crean que ha traído el bien y merece una oportunidad de llevar a cabo su programa justa y libremente¹²⁵⁸.

victory. The Department will recall that the last session of the Cortes closed in an uproar, with Indalecio Prieto then the socialist Parliamentary leader, attacking the King in unprintable language". Despacho 548, de Wiley a Hughes, 1/V/1923. NARA, Ibidem, 852.00/756.

¹²⁵⁷ "The situation might be a very serious one for the country if this re-establishment of the Constitutional Guarantees were to be taken at its full face-value (...) many of these people who have been a menace to good Government and to law will be again at liberty, and this certainly cannot be in the interests of law and order in Spain". Despacho 172, de Woods a Hughes, 3/IV/1922. NARA, Ibidem, 852.00/562.

¹²⁵⁸ "...this directory was set up to extricate Spain from the political chaos and social and economic demoralization that had reached a crisis in the summer of 1923 (...). Personally I have thorough confidence in Primo de Rivera. He is a sincere man, vigorous, indefatigable, with a vision for the redemption of Spain and for a decent future for his country. At the very utmost, his enemies cannot pretend that his administration is worse than the administration preceding it. I do not say he has been wholly without errors but I am satisfied that, by and large, he has the capacity to settle present difficulties if anybody in Spain has, and I am satisfied that most Spaniards, viewing him dispassionately, believe that he has brought good and deserves fair and free opportunities to realize his program". Despacho 700, de Moore a Frank B. Kellogg, 17/IX/1925. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1925.

No todos los diplomáticos norteamericanos compartieron este entusiasmo por Primo de Rivera. Sin embargo, la mayor parte se resignaron a soportar su presencia, al considerar que el mantenimiento de la Dictadura era mejor que soportar los peligros de la incertidumbre que podría suceder a su caída. El Cónsul Ferrin, que durante muchos meses fue para el Departamento de Estado una fuente de información paralela a los despachos de Moore, y que nunca se encontró cómodo con la dictadura española, escribió en alguna ocasión que la eliminación de Primo de Rivera “causaría con toda probabilidad el caos¹²⁵⁹” y “las cosas no serán mejores, sino peores, de lo que eran antes¹²⁶⁰”. En la misma dirección, el Embajador Ogden Hammond comenzó su servicio en Madrid apuntando que “No parece haber nadie en España para reemplazar a Primo”. Ahora bien, como había ocurrido a un nivel más general, alguno de estos diplomáticos se mostró preocupado por el auge de las dictaduras en algunos países de Europa, y se planteó dudas acerca de la licitud de apoyar este tipo de regímenes. Así lo hizo Ferrin cuando escribió a uno de los funcionarios de la DWEA que:

La situación europea deja perplejo a alguien que se despoja con dificultad de sus antiguos prejuicios relativos al gobierno representativo. (...) No puedo evitar sentir que el resurgir del absolutismo en tantos países de Europa es una reacción temporal, y que el Parlamentarismo en realidad no ha muerto para siempre; ni puedo unirme conscientemente al coro de los que aplauden las dictaduras, a pesar de admitir que han alcanzado algunos resultados admirables, y pueden lograr más. Pero puedo estar equivocado. Quizás, como piensan muchos españoles, América siga el camino marcado por Mussolini y nuestra constitución, tan frecuentemente atacada, puede terminar siendo otro trozo de papel. Sin embargo, espero y deseo no vivir para verlo¹²⁶¹.

Pese a sus tribulaciones, el autor de estas palabras daba la clave que le sirvió a él y a muchos de sus colegas para justificar el hecho de hacer la vista gorda ante ciertos modos de gobierno autoritarios: “probablemente las diferencias entre la Europa continental, especialmente la Europa latina, y América, sean fundamentales, y las instituciones que más o menos florecen en el nuevo hemisferio, no pueden hacerlo en el

¹²⁵⁹ “...would probably cause chaos...”. Carta de Ferrin a la DWEA, 10/IX/1925. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/1551.

¹²⁶⁰ “...things will be no better, if not worse, than they were before...”. Carta de Ferrin a la DWEA, 13/VII/1926. NARA, Ibidem, 852.00/1635.

¹²⁶¹ “The European situation bewilders one who with difficulty sheds his early prejudices regarding representative government. I cannot help feeling still that the revival of absolutism in so many countries of Europe is a temporary reaction, and that Parliamentarism is not really forever dead; nor can I conscientiously join in the chorus applauding dictatorships, though admitting that they have achieved some admirable results and may accomplish more. But I may be wrong. Perhaps, as some Spaniards think, American also may follow the path blazed by Mussolini and our own frequently assailed constitution may prove another scrap of paper. I do not expect, however, nor wish, to live to see it end so”. Carta de McFerrin a la DWEA, 15/VI/1926. NARA, Ibidem, 852.00/1622.

viejo¹²⁶²". En efecto, las imágenes centradas en la especificidad o el particularismo españoles sirvieron para explicar el fracaso de las experiencias democráticas en España. El pueblo español, imbuido de atraso y acostumbrado a la sumisión a entidades conservadoras como la Iglesia Católica y la aristocracia, nunca se había preocupado por la existencia de una constitución¹²⁶³. A juicio del Consejero de Embajada White, esto había ocasionado que

La política española, como la latinoamericana, sea una pura cuestión personal. La gente sigue preferentemente a ciertos líderes antes que dividirse en partidos políticos que profesan principios variados. En un país desgastado, con un alto grado de orientalismo, esto lleva a altas cotas de corrupción en los asuntos públicos, que dividen los agrupamientos políticos en dos grandes sectores: los que están dentro y los que están fuera¹²⁶⁴.

Siguiendo esta línea de pensamiento, que no cuestionaba la democracia como la forma de gobierno más deseable, no costaba concluir que "para gozar de mejores condiciones, uno debe contar con mejores hombres, y como la mayor parte de los españoles son genéticamente deshonestos no es posible tener un gobierno mucho mejor que los que ha habido en el pasado". De aquí a presentar a Primo de Rivera como el hombre que "ha desbancado a los políticos del antiguo régimen" y ha dado a España "el mejor gobierno (...) en los últimos cien años¹²⁶⁵", había sólo un paso. Además, según el Agregado Militar Frederick W. Henley, era evidente que "el pueblo, en su mayoría (...) no echa mucho de menos las libertades constitucionales (...) y está bien satisfecho con la situación presente¹²⁶⁶", lo que sin duda otorgaba a sus ojos un punto más de legitimidad al sistema.

Otro de sus puntos de interés llevó a la diplomacia norteamericana a afianzar su postura favorable hacia Primo de Rivera. Como derivación natural de su posición

¹²⁶² "...possibly the difference between continental Europe, especially Latin Europe, and America is fundamental, and institutions which flourish, more or less, in the new hemisphere cannot in the old...". Ibidem.

¹²⁶³ Carta de Ferrin a la DWEA, 1/X/1925. NARA, Ibidem, 852.00/1560.

¹²⁶⁴ "Spanish politics, like Latin-American politics, is a purely personal question. The people follow certain leaders rather than dividing into political parties professing various political principles. In a worn-out Latin country with a large touch of orientalism this is bound to mean great corruption in public matters which divides political groupings into the two big heads of the 'ins' and the 'outs'". Despacho 243, de White a Kellogg, ya cit.

¹²⁶⁵ "To have better conditions one must have better men, and as most Spaniards are congenitally dishonest Spain is not likely to have a much better government than it has had in the past"; "...he turned out the old regime politicians and set up what is probably the best Government Spain has had in the last hundred years at least". Ibidem.

¹²⁶⁶ "...it is evident that the people at large (...) do not miss very much the constitutional liberties (...) and are well contented with the present situation...". Informe del Agregado Militar, 4/VI/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

hegemónica respecto al Hemisferio Occidental, el gobierno norteamericano se cuidó de estar al tanto de las evoluciones del programa hispanoamericanista, que adquirió cierto auge a lo largo de los años veinte. En los primeros tiempos de la posguerra algunos informantes prestaron atención a las posibles derivaciones comerciales de la instrumentalización que España pretendía hacer del ascendiente sobre sus antiguas colonias. Así lo expresaba el Agregado Militar norteamericano en Madrid en el verano de 1921:

Entre las clases dirigentes existe también la idea de que ha llegado la hora (...) de que España retome una plaza preeminente en el mundo. Este deseo se manifiesta en unas relaciones mucho más estrechas con Inglaterra, una disputa con Francia sobre Tánger, acompañada de la actividad militar en el Marruecos Español, y un intento bastante fuerte de formar una liga de naciones hispanoamericanas bajo su guía. La propuesta de España es actuar como la representante diplomática de estas naciones en su política exterior, y también formar una liga económica por medio de tratados comerciales¹²⁶⁷.

Informaciones como ésta llevaron a la oficina de exteriores norteamericana a estar atenta a la posible existencia de acuerdos entre españoles y británicos por medio de los cuales estos últimos pudieran recuperar posiciones en el comercio con el continente americano¹²⁶⁸. Igualmente, cuando al poco de hacerse con el gobierno, Primo de Rivera viajó a Italia en compañía de Alfonso XIII, se desataron rumores acerca de un entendimiento hispano-italiano para la colaboración en sus relaciones mercantiles con Latinoamérica. Sin embargo, pronto quedó patente que los Estados Unidos tenían poco que temer:

España —escribía en 1924 el Encargado de Negocios norteamericano Hallett Johnson— alberga dos objetivos definitivos en su política sudamericana; incrementar su comercio y asumir una posición de líder reconocido en el mundo hispanoparlante. Ha fracasado estrepitosamente en relación con su primer deseo¹²⁶⁹.

Consideración que compartía años más tarde Francis White, al escribir que no veía “ningún tipo de peligro. España no puede y nunca competirá con nosotros comer-

¹²⁶⁷ “Among the governing classes there is also the idea that the time has come (...) for Spain to take a prominent place in the world again. This desire is given expression in very much closer relations with England, a dispute with France over Tangier, coupled with military activity in Spanish Morocco and a very strong attempt to form a League of Spanish American nations under her guidance. Spain’s proposition is to act as the diplomatic representative of these nations in their external policies, and to also form an economic league by means of commercial treaties”. Informe del Agregado Militar, 22/VIII/1921. NARA, *Ibidem*, 1921.

¹²⁶⁸ Instrucción 1086, del Departamento de Estado a Willard, 18/I/1921. NARA, *Ibidem*.

¹²⁶⁹ “Spain has two very definite aims in her South American policy; to increase her commerce and to assume the position of acknowledged leader in the Spanish speaking world. She has thus far failed dismally as regards her first desire...”. Despacho 250, de Johnson al Secretario de Estado, 12/II/1924. NARA, *Ibidem*, 1924.

cial, económica o financieramente en Latinoamérica¹²⁷⁰". Ahora bien, algunos funcionarios norteamericanos pensaron que la nación más grande de la Península Ibérica podía "estar haciendo progresos en su campaña cultural¹²⁷¹". Esto llevó a que dirigiesen su atención hacia las expresiones públicas de antiamericanismo relacionadas con las acciones de los Estados Unidos respecto de sus vecinos del sur. En más de una ocasión, se sintieron agraviados por el hecho de que "la prensa de Madrid es uniformemente hostil con los Estados Unidos", lo que achacaban a la

...ignorancia de los hechos y la falta de conocimiento de los Estados Unidos. Los Estados Unidos son tan desconocidos en España como España lo es en los Estados Unidos. En gran medida esto se debe a la tendencia de los españoles, a los que, por varios motivos, no les gustan los Estados Unidos; y otra causa es que el pueblo al que se dirigen los periódicos pide esta clase de artículos¹²⁷².

Sin embargo, los empleados de la embajada norteamericana en Madrid siempre terminaban quitando importancia a este tipo de manifestaciones, ya que a su juicio, tanto Primo de Rivera como sus ministros y algunas personalidades del país no parecían compartir los recelos hacia los Estados Unidos, e incluso colaboraban a la hora de prevenir su difusión. En esta línea, Francis White se hacía eco, en febrero de 1927, de unas palabras de Yanguas, todavía responsable de la cartera de Estado, denunciando las intenciones de aquéllos que "se esfuerzan por alinear al Gobierno español con México (...) en abierta hostilidad con los Estados Unidos", y afirmando que para España era "tan importante permanecer en buenas relaciones con los Estados Unidos, como con los demás países del Hemisferio Occidental¹²⁷³". El Agregado Militar también apuntaba la existencia de personalidades que compatibilizaban el hispanoamericanismo con posiciones filonorteamericanas:

Unos pocos escritores, como Rafael Fernández Usera y Ramiro de Maeztu, el actual Embajador de España en Argentina, a la par que ardientes defensores de un creciente

¹²⁷⁰ "...no danger whatever. Spain cannot and never will compete with us commercially, economically or financially in Latin-America...". Despacho 243, de White a Kellogg, ya cit.

¹²⁷¹ "...may be making progress in her cultural campaign...". Despacho 250, de Johnson a Hughes, ya cit.

¹²⁷² "The Madrid press is uniformly hostile to the United States. A certain amount of this is due to an ignorance of the facts and a lack of knowledge of the United States. The United States are as unknown in Spain as Spain is in the United States. A very considerable part is due to inclination on the part of the Spaniards who, for various motives, do not like the United States; and another contributing cause is that the people to which the newspapers cater demand that sort of articles". Despacho 253, de Francis White a Kellogg, 11/II/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹²⁷³ "...endeavoring to align the Spanish government on the side of Mexico (...) in open hostility to the United States..."; "...it is just as important a part of its policy to remain friendly with is as to remain friendly with the other countries of the Western Hemisphere". Desp. 285, de White a Kellogg, 14/II/1927. NARA, *Ibidem*.

ascendiente espiritual de España en los países hispano-americanos, han defendido en la prensa la opinión de que este objetivo debería lograrse trabajando mano a mano con los Estados Unidos¹²⁷⁴.

Y por las mismas fechas el Embajador Hammond no podía dejar de reseñar que

Si bien este tipo de perniciosa propaganda [antinorteamericana] aparece esporádicamente en España, creo realmente que se ha venido haciendo un esfuerzo por evitar la publicación de muchos artículos verdaderamente contrarios a los Estados Unidos. En particular tengo en cuenta la política del gobierno español con respecto al tan discutido caso de Sacco y Vazetti¹²⁷⁵.

Ahora bien, si el uso de los mecanismos de censura para contener la difusión de opiniones contrarias a los Estados Unidos, junto a la estabilidad interna que siguió a la instauración del Directorio fueron motivos suficientes para crear entre los diplomáticos estadounidenses una opinión condescendiente –cuando no favorable- a Primo de Rivera, ciertas políticas puestas en marcha por el dictador en los años finales de su mandato contribuyeron a alterar en alguna medida esta situación. En particular, fueron los efectos negativos que para ciertas empresas norteamericanas tuvo la creación de la CAMPSA lo que levantó los recelos de las instancias oficiales norteamericanas. En febrero de 1929, el Encargado de Negocios en Madrid, Sheldon Whitehouse, lamentaba la falta de conocimientos económicos del jefe de gobierno español: “...se enfrenta ahora con problemas financieros y económicos, de los que entiende poco. Por tanto, se ve obligado a actuar siguiendo el consejo de otros, y tal consejo no es siempre el más adecuado...”¹²⁷⁶. Unos meses después, estas apagadas críticas dieron lugar a amargas quejas sobre la demagogia de Primo, proferidas por el antes condescendiente Hammond:

Los intereses petrolíferos expropiados son los archivillanos del pretendido complot antiespañol extranjero, y es bastante evidente que Primo desea usarlos como chivo expiatorio, poniendo sobre ellos la responsabilidad por las comprensibles críticas del extran-

¹²⁷⁴ “...A few writers such as Rafael Fernández Usera and Ramiro de Maeztu, the present Spanish Ambassador of Spain in the Argentina, while ardent advocates of an increased spiritual ascendancy of Spain over the Hispano-American countries, have maintained in the press the opinion that this aim should be attained working hand in hand with the United States...”. Informe de Frederick W. Hanley, 2/IV/1928. NARA, *Ibidem*, 1928.

¹²⁷⁵ “While this type of pernicious propaganda appears sporadically in Spain, I do believe that a consistent effort has been made to prevent the publishing of many articles frankly antagonistic to the United States. In particular, I have in mind the policy of the Spanish Government with regard to the much discussed case of Sacco and Vanzetti”. Despacho 477, de Hammond a Kellogg, 27/VIII/1927. NARA, *Ibidem*, 1927.

¹²⁷⁶ “...he is now faced with economic and financial problems, of which he understands little. He is therefore compelled to act on the advice of others, and such advice is not always the best...”. Despacho 1448, de Whitehouse a Kellogg, 12/II/1929. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.00/1749.

jero al régimen arbitrario existente en España (...). Resulta de interés anotar que la frecuentemente aludida ansiedad del gobierno por defender los intereses públicos españoles ha resultado o bien en la imposición de aranceles o bien de monopolios que aumentar el precio de las mercancías comunes para los sufridos consumidores. Este es el caso con el monopolio de petróleos, donde muchos productos (...) han doblado con creces su precio desde que el gobierno intervino patrióticamente¹²⁷⁷.

La detracción del régimen español desde las oficinas de la Embajada de los Estados Unidos en España se acompasó con continuos informes que hablaban de la intensificación de las corrientes de oposición a Primo de Rivera, y que volvían a sacar a colación la incógnita acerca del futuro político de España. En 1929, los despachos del Embajador ponían de manifiesto que “a pesar de la persistente actitud del gobierno en demostrar la satisfactoria situación política de España”, no se podía ocultar que “los recientes desórdenes estudiantiles”, completados con “un sentimiento de desapego respecto al régimen dictatorial”, estaban teniendo “un marcado efecto en la opinión pública¹²⁷⁸”. A mediados de ese año, la DWEA daba pábulo a la posibilidad de asistir “en el otoño” a un “probable cambio” de régimen político¹²⁷⁹. Las predicciones del Departamento de Estado no anduvieron muy desencaminadas, aunque la dimisión de Primo no llegó hasta unos meses después de lo que previeron en Washington. Para entonces, Irwin Laughlin había comenzado a ejercer el cargo de Embajador en España con que le había premiado el Presidente Herbert Hoover. A él le tocaría tomar posición frente a un importante dilema. Debía dilucidar qué resultaba preferible para el gobierno de los Estados Unidos: la continuidad del sistema monárquico, que había amparado una Dictadura bajo la que ciertos intereses norteamericanos se habían visto perjudicados, pero que había mantenido una cierta cordialidad hacia Washington; o bien la disolución de las estructuras gubernamentales existentes en España, y su sustitución por un nuevo tipo de orden político de consecuencias imprevisibles. En esta disyuntiva,

¹²⁷⁷ “The expropriated petroleum interests are the archvillains of the alleged foreign anti-Spanish plot, and it is quite evident that Primo wishes to use them as a scapegoat by placing on the responsibility for normal criticism abroad of the existing arbitrary regime in Spain (...) it is of interest to note that the Government’s often referred to anxiety to protect the interests of the Spanish public results either in tariffs or in monopolies which substantially rise the prices of ordinary commodities to the long suffering consumer...”. Desp. 1196, de Hammond a Stimson, 19/IV/1929. NARA, *Ibidem*, 852.00/1760.

¹²⁷⁸ “...notwithstanding the persistent attitude of the government in demonstration of a satisfactory political situation in Spain...”; “...the recent student disorder...”; “...a sentiment of disaffection as regards the Dictatorship régime...”; “...a marked effect in public opinion...”. Despacho 1191, de Hammond a Stimson, 8/IV/1929. NARA, *Ibidem*, 852.00/1759.

¹²⁷⁹ “Speculation on a probable change in the autumn is increasing...”. Memorando de Franklin B. Frost, de la DWEA, mayo de 1929. NARA, *Ibidem*, 852.00/1763.

que se sale del marco cronológico de nuestra tesis, Laughlin no dudó en aplicar el viejo refrán que aboga por lo viejo conocido¹²⁸⁰.

7.4. La diplomacia española ante la americanización y la Diplomacia del Dólar

7.4.1. *Imágenes de los Estados Unidos en la prensa española*

Como corresponde a un país que se convirtió en un factor clave de las relaciones internacionales a raíz de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos comenzaron tras ese conflicto a centrar la atención de una gran parte de las diplomacias europeas, y entre ellas de la de España. La década de 1920 fue uno de los momentos cumbre de la americanización, entendida como “la generalización de un modo de vida, de una civilización nacida al otro lado del Atlántico por la fusión de múltiples aportaciones¹²⁸¹”, y que tuvo sus primeras y más importantes manifestaciones en el terreno económico. La supremacía financiera norteamericana y la dependencia de la mayor parte de Europa respecto de los Estados Unidos propiciaron la introducción en el Viejo Continente de modelos empresariales y de producción provenientes del otro lado del Atlántico. Conscientes de este fenómeno, la mayor parte de los países comenzaron a dedicar una importante atención no sólo a la cultura y los modos de vida estadounidenses, sino también y preferentemente a la actuación de los gobiernos radicados en Washington. En este contexto, la actitud de los Estados Unidos ante ciertos problemas que afectaban al conjunto de la economía mundial hizo que la admiración por un país que estaba alcanzando los mayores niveles de desarrollo hasta entonces conocidos se mezclara con severas críticas proferidas por multitud de analistas europeos. Particularmente relevantes resultaron las quejas de las antiguas potencias aliadas, que en más de una ocasión acusaron a Norteamérica de exhibir hacia sus antiguos compañeros de armas una actitud netamente egoísta. Enojados por el alto monte de las deudas de guerra contraídas con los Estados Unidos, criticaban a la Casa Blanca y al Capitolio por aplicar una política arancelaria que negaba a los países europeos la posibilidad de vender sus excedentes en territorio norteamericano, y recuperar así una parte de las divisas que se dedicaban al pago de las citadas obligaciones. Asimismo, lamentaban que Washington se mostrase tan receloso a la hora de cerrar sus propios mercados,

¹²⁸⁰ Vid. sus despachos en NARA, RG 59, 1930-1939, 852.00.

¹²⁸¹ BARJOT, Dominique: “La aplicación del modelo norteamericano en Europa durante el siglo XX”, en DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, M.^a Dolores: *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005, pp. 157-180. La cita es de la p. 157.

mientras no paraba de trabajar para que las mercancías norteamericanas siguieran afluyendo en una Europa que no podía prescindir de ellas.

España también reprodujo todo este río de opiniones y críticas. A la admiración por la potencia y la capacidad de organización de los estadounidenses se unieron pronto tanto el temor ante las consecuencias que podían derivarse de una excesiva penetración norteamericana en la economía nacional, como los recelos suscitados por el proteccionismo y la estrechez de miras de que hacían responsable al nacionalismo económico norteamericano de la época. En fecha tan temprana como el mes de enero de 1919, el rotativo barcelonés *La Vanguardia* publicó un artículo que encabezaba con el llamativo titular de “La Invasión Americana”. En él se discutía acerca de las ventajas y los inconvenientes que tendría para España la venida de inversores estadounidenses. El autor, José Escofet, comenzaba constatando el hecho de que

...los americanos del Norte se preparan a invadirnos con sus inventos, con sus normas mercantiles, con sus máquinas, con sus *trusts*, con sus manufacturas, que es donde han puesto el sello de su genio (...) Que los norteamericanos quieren tener en España uno de sus mejores mercados y explotar por su cuenta los olvidados tesoros de nuestro suelo, está fuera de duda. A la vista tenemos sus Bancos recientemente establecidos; cada día se abren nuevas sucursales de grandes casas neoyorquinas; se proyecta la construcción de ferrocarriles españoles desde el otro lado de los mares...

Ante tales hechos, Escofet no podía evitar mostrar una cierta devoción por un pueblo capaz de tales logros, que contraponía con la desidia y despreocupación típicamente españolas:

Como resultado de la riada de oro que se nos metió en casa mientras se armaba Europa hasta los dientes (...) Los ricos son más numerosos, en los Bancos hay más cuentas corrientes, se gasta sin tasa el dinero en cosas superfluas y en diversiones (...) para que España tenga el aire de las naciones que trabajan y prosperan, a nadie se le ocurre otra cosa sino que vendrán los yanquis a descubrirnos lo que nosotros no sabemos ver (...). Y es curioso, cuando ha habido en América un pueblo grande, fuerte y rico, que, esparciendo su mirada por el mundo, siente vagos anhelos de afirmar su planta en la vieja Europa (...) sus ojos se fijan en España (...) y hacia la costa que vio partir las carabelas colombinas apunta la proa de los grandes trasatlánticos, que esperamos habrán de traernos a este rincón de sol, tan propicio a las siestas prolongadas, el sobrante de vitalidad de un pueblo que ha crecido maravillosamente y es el más gastador y aparatoso de todos los pueblos.

Hechas estas afirmaciones, quien escribía las frases citadas se preguntaba si era conveniente asumir la penetración de un pueblo “refractario a la adaptación”, que nunca podría asimilarse con los españoles. Sus conclusiones no podían ser más ambiguas: “¿es un peligro para nosotros la invasión que se anuncia? No me atreveré a afirmarlo. En cambio, el estímulo puede sernos provechoso (...) ¿Es verdad que hay

mucho dinero en España? Entonces vendrán los yanquis a enseñarnos cómo se gasta y cómo se recobra centuplicado¹²⁸²”.

Si a comienzos del período Escofet se debatía entre la necesidad que España tenía de contar con la ayuda de inversores norteamericanos, y la conveniencia de preservar en manos nacionales una parte importante de los recursos del país, a finales de la década los anhelos nacionalistas parecían haber ganado la batalla en el terreno de la dialéctica. A ello contribuyeron, por una parte, la irritación provocada por las elevadas barreras tarifarias impuestas por los aranceles estadounidenses de 1921 y 1924; y por otra, lo que Eduardo González Calleja ha denominado “el *revival* folclórico del nacionalismo español” impulsado por la Dictadura de Primo de Rivera¹²⁸³. A la altura de 1929 no era extraño en los periódicos españoles la aparición de artículos que criticaban duramente la política comercial de los Estados Unidos. En abril de ese año *El Sol* lamentaba “la tendencia actual de la política aduanera norteamericana”, basada en “el proteccionismo más desaforado”, para cuya consecución “no se repara en medios¹²⁸⁴”. De la misma forma, un editorial aparecido por aquellos mismos días en *El Debate* reconocía el derecho que asistía a todos los países de “defender su producción y (...) tender hacia su autarquía económica”, pero deploraba profundamente la ingrata actitud de los estadounidenses que, “ en coyuntura de alza ininterrumpida desde 1921, gozando de una prosperidad que ha venido a dar al traste (...) con la explicación fatalista de las crisis grancapitalistas”, habían decidido “defender a unos cuantos productores de almendras que nada significan en su ingente producción”, sin importarles “atraerse la antipatía (...) de los pueblos con quienes sólo buena amistad deben tener”. En unas elocuentes frases que son buena muestra de las deformaciones de la realidad que propiciaba el estado de humor imperante en la época, el articulista se mostraba a favor de que España pusiera fin a sus arreglos comerciales con los Estados Unidos, pues “en caso de una ruptura comercial, más que nosotros, saldría perdiendo Norteamérica¹²⁸⁵”.

A toda esta corriente de críticas a la posición económica de los Estados Unidos que, bajo diferente forma y con diversa intensidad se reproducían en el resto de los países del continente europeo, se sumaron los tradicionales recelos que España albergaba hacia los norteamericanos. En capítulos anteriores señalamos cómo la Guerra Mundial había pasado las imágenes que se tenían de los Estados Unidos por el

¹²⁸² ESCOFET, José: “La invasión americana”, *La Vanguardia*, 25/II/1919.

¹²⁸³ GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*, p. 200.

¹²⁸⁴ “Nuestras relaciones comerciales con los Estados Unidos”, *El Sol*, 23/IV/1929. Vid. también “Asuntos económicos”, *El Sol*, 24/IV/1929.

¹²⁸⁵ “Nuestro comercio con Norteamérica”, *El Debate*, 20/IV/1929.

tamiz de las divisiones de opinión entre aliadófilos y germanófilos. Los primeros, generalmente cercanos a los sectores de ideología más progresista, se habían convertido en portavoces de las corrientes que consideraban a Norteamérica un modelo de país moderno, desarrollado y democrático, susceptible de ser imitado. Los segundos, de filiación mayoritariamente tradicionalista y conservadora, habían monopolizado el discurso antiamericano proveniente del siglo XIX y la guerra de 1898, y veían en los Estados Unidos un páramo de materialismo y vacío cultural, y los acusaban de ocultar bajo una apariencia de idealismo la política imperialista que sufrían especialmente sus vecinos del sur. Con el final de la guerra, la derrota del imaginario wilsoniano y su sustitución por una política netamente conservadora como la aplicada por los republicanos, desaparecieron esas fronteras ideológicas que acabamos de reseñar. Muchos representantes de la izquierda política española, que se habían mostrado esperanzados con las promesas del internacionalismo norteamericano, asistieron con pábulo a la represión velada de los movimientos laborales estadounidenses, que adquirió su mayor significación durante el juicio a los anarquistas Sacco y Vanzetti¹²⁸⁶. Asimismo, el programa hispanoamericanista, ya presente en años anteriores, tomó nuevo auge durante la guerra¹²⁸⁷, volviendo a plantearse la tarea de lograr una mayor conexión cultural entre España y las repúblicas latinoamericanas, como un medio de contraponer la influencia que sobre éstas tenían los Estados Unidos. Por otra parte, la vertiente más conservadora de ese hispanoamericanismo se convirtió en uno de los pilares del programa nacionalista de la Dictadura¹²⁸⁸ -aunque sus dirigentes, en previsión de problemas, se cuidaron mucho de destacar públicamente la compatibilidad entre sus anhelos y el ideal panamericanista estadounidense-. Si a todo ello unimos el hecho de que, a pesar de las declaraciones de buena vecindad del gobierno norteamericano, éste continuó interviniendo militarmente, de manera ocasional, en la zona del Caribe, no resulta extraño que la prensa de todas las tendencias renovara sus ataques contra el imperialismo yanqui y de paso retomara algunos de los estereotipos que acerca de los estadounidenses existían entre la sociedad española.

Desde la perspectiva conservadora, resulta significativo un artículo publicado el 3 de noviembre de 1922 por el diario *ABC*, en que bajo el título “Diferentes y curiosos aspectos de la estatua de la libertad”, y entre enormes fotografías del famoso monumento, se utilizaba éste como un ejemplo de hipocresía norteamericana:

¹²⁸⁶ NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: “Las relaciones culturales como punto de encuentro hispano-estadounidense”, en DELGADO, L. y ELIZALDE, M.^ªD.: *España y Estados...op.cit.*, pp. 57-94.

¹²⁸⁷ DELGADO, L.: *Diplomacia franquista...op.cit.*, p. 20.

¹²⁸⁸ GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*, pp. 125-127.

Lo que no está muy claro es si la estatua, al saludar al navegante, le indica la zona donde empieza la libertad o el punto donde termina. Porque mientras es seguro que los ciudadanos de los Estados Unidos gustan de aludir en sus escritos y discursos a los encantos de la vida libre, no es menos cierto que al entrar en contacto con muchos aspectos de la vida norteamericana se nota la falta de tales encantos. (...) Cerca de la sexta parte de la población de los Estados Unidos está compuesta por negros, ninguno de los cuales ha acertado a comprender todavía el significado exacto de la estatua de la libertad (...). Sobre este problema de las libertades yanquis pueden hablar mucho Méjico, Cuba y Santo Domingo, por no citar más que unos ejemplos¹²⁸⁹.

Pocos meses después, y desde posiciones políticas muy diferentes, el periodista Rodolfo Castrovido ejemplificaba el desengaño que entre los círculos de ideología más progresista había causado el retorno de los Estados Unidos, tras su esperanzada actuación durante la guerra, a los senderos de la política intervencionista:

Profesamos a la gran república verdadera admiración, y (...) amamos (...) el país que nos hicieron amable tratadistas demócratas de la vieja Europa. La quijotesca aventura de los Estados Unidos, viniendo a Europa para poner un fuerte brazo al lado de Francia y Bélgica, y sobre el pecho del dragón prusiano, del gigante imperialista, nos reconquistó el amor y la admiración que enfriaban deslealtades y perfidias con los hispanos, americanos y europeos, y crueldades con anarquistas, con socialistas y con negros. (...) el proceder de los Estados Unidos con los dominicanos patriotas, nos ha indignado y nos ha desilusionado¹²⁹⁰.

En la misma línea podemos situar los conocidos escritos del socialista Luis Araquistáin, quien a través de libros como *El peligro yanqui* (1921) o *La agonía antillana. El imperialismo yanqui en el mar Caribe* (1928), y escritos periodísticos, no dejó de arremeter contra la acción norteamericana en Centroamérica. En 1928, desde las páginas de *El Sol* se hacía eco del creciente número de emigrantes de origen español que se estaban viendo obligados a abandonar la isla de Cuba, como consecuencia de los métodos de explotación fomentados por los estadounidenses:

Dígame lo que se quiera de la colonización española en las Antillas, he aquí una verdad irrefutable, que en las islas de ese grupo colonizadas por ingleses, franceses, holandeses y otros europeos, los negros exportados de África desalojaron, por las condiciones serviles de la explotación, a los trabajadores blancos, que los Estados Unidos, con su sistema de grandes compañías, que hacen imposible la propiedad individual, expulsarán también a los blancos de las tierras de América donde, de derecho o de hecho, son los señores¹²⁹¹.

¹²⁸⁹ “Diferentes y curiosos aspectos de la estatua de la libertad”, *ABC*, 3/XI/1922.

¹²⁹⁰ CASTROVIDO, Rodolfo: “El mal ejemplo de fuera”, *La Voz*, 27/VII/1922.

¹²⁹¹ ARAQUISTÁIN, Luis: “La africanización de Cuba”, *El Sol*, 13/X/1927. Este artículo fue contestado desde *La Nación* (13/X/1927) por el Embajador de Cuba en España, José García Koh-

En medio de tales declaraciones no resulta extraño que, todavía a la altura de 1929, los medios españoles se hicieran eco, indignados, de unas declaraciones del senador William E. Borah indicando que “España no se produjo (*sic*) con sinceridad” durante la guerra de 1898, y reclamaran del Secretario de Estado Frank B. Kellogg una declaración que exonerase al gobierno de Madrid de toda culpa en el famoso hundimiento del acorazado *Maine*.

7.4.2. Los Estados Unidos en los informes diplomáticos españoles

Así pues, las opiniones vertidas a través de la prensa y de libros como los publicados por el citado Araquistáin o el profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, Camilo Barcia Trelles¹²⁹², combinaban los intereses genéricos por las consecuencias que para España pudiera tener la política económica aplicada por los Estados Unidos, con la observación crítica de la política de éstos hacia Latinoamérica. Por lo que se refiere a los informes redactados por los diplomáticos españoles destinados al otro lado del Atlántico, seguían más o menos la misma tónica, aunque se ocupaban de una mayor variedad de temas.

No obstante, a la hora de tratar de analizar cuáles eran las opiniones que acerca de la actuación de los Estados Unidos se forjaban los oficiales españoles encargados de dirigir la política exterior, nos seguimos encontrando con el mismo problema que ya presentamos anteriormente: la escasa pluralidad de las fuentes de información. La mayor parte de los análisis sobre el devenir de los asuntos norteamericanos los efectuaban personalmente los embajadores destacados en Washington. Apenas encontramos un puñado de despachos que lleven la firma de otros funcionarios, y carecemos de informes consulares como los confeccionados por la diplomacia norteamericana. Por otra parte, los escritos de los dos jefes que se sucedieron en estos años en la delegación diplomática de España en la capital norteamericana no sobresalían por la profundidad de sus análisis. De Juan Riaño -que siguió ejerciendo el cargo de Embajador hasta que un enfrentamiento con el Ministro de Estado Yanguas provocó su cese en agosto de 1926-, ya mencionamos la parquedad y ausencia de comentarios críticos que caracterizaban sus despachos¹²⁹³. Su sucesor fue otro diplomático de ca-

ly, negando que se estuviera produciendo una fuga de españoles de Cuba como consecuencia de un descenso en sus niveles de vida. ARAQUISTÁIN, Luis: *El peligro yanqui*, Madrid, 1921 y *La agonía antillana. El imperialismo yanqui en el mar Caribe*, Madrid, Espasa-Calpe, 1928. Ambos libros aparecen citados en NIÑO, A.: “Las relaciones culturales...”, art.cit.”, p. 60.

¹²⁹² Autor, entre otras obras, de *La política exterior norteamericana de la postguerra*, Valladolid, Talleres Tipográficos Cuesta, 1924; y *El imperialismo del petróleo y la paz mundial*, Valladolid, Talleres Tipográficos Cuesta, 1925.

¹²⁹³ Vid. Tels. 57 y 65, de Yanguas a Riaño, 21/VII/1926 y 19/VIII/1926. y Tel. 128, de Riaño a Yanguas, 19/VIII/1926. AMAE, Personal, Juan Riaño y Yanguas, P 207, Exp. 11.450.

rrera, Alejandro Padilla y Bell –que ya había sido Secretario en Washington entre 1893 y 1895, y que había ostentado la representación de España en Méjico entre 1916 y 1917, y posteriormente en Lisboa entre 1917 y 1926¹²⁹⁴-, mucho más dado a prodigar sus opiniones en los documentos que redactaba. Sin embargo, sus apreciaciones dejaban traslucir un cierto desconocimiento de la realidad estadounidense, y reflejaban en muchas ocasiones prejuicios personales.

Así pues, todo parece indicar que no hubo mejoras sensibles en la información que se recibía en el Palacio de Santa Cruz, a pesar del limitado aumento de personal que tuvo lugar en la Embajada de España en Washington y en el servicio consular español en los Estados Unidos. De las cinco personas que trabajaban en la legación de la capital norteamericana en 1917 –el embajador, un consejero, un segundo secretario, un agregado diplomático y el agregado militar-, se pasó a nueve a finales de los años veinte –el embajador, un consejero, un secretario, cuatro agregados diplomáticos, un agregado militar y otro naval. En cuanto al cuerpo consular, que en 1914 había estado compuesto por siete cónsules de carrera –San Francisco, Honolulu, Nueva Orleans, Nueva York, Iloilo (Filipinas), Manila y San Juan de Puerto Rico-, y dos vicecónsules –Nueva York, Manila y San Juan-, llegó a estar formado en 1929 por nueve cónsules –San Francisco, Tampa (Fla.), Chicago, Boston, Nueva York, Philadelphia, Nueva Orleans, Manila y San Juan-, siete vicecónsules –Honolulu, San Luis (Missouri), Nueva York, Brownsville (Texas), Manila, Aguadilla (Puerto Rico) y Vieques (Puerto Rico)- y dos agentes consulares –Hartford (Connecticut) y Nuevo Londres (Connecticut)-. Sin embargo, la existencia de un elevado número de funcionarios consulares honorarios –veintiocho vicecónsules en 1914 por dos cónsules y treinta y dos vicecónsules en 1929-, que ejercían sus tareas sin obtener ninguna remuneración, apunta a que el crecimiento del personal diplomático no fue suficiente para cumplir adecuadamente todas tareas que le estaban encomendadas¹²⁹⁵.

El tratamiento que se hacía en el Ministerio de Estado de la información proveniente del extranjero tampoco mejoró mucho a lo largo de la década, a pesar de las diversas modificaciones que se llevaron a cabo en el organigrama. Los despachos provenientes de Washington, dependiendo de su contenido, eran inspeccionados por

¹²⁹⁴ Vid. hoja de servicios en AMAE, Personal, Alejandro Padilla y Bell, P 290, Exp. 21.860. Sobre la diplomacia española de la época en perspectiva comparada, vid. BERDAH, Jean-François: "Diplomates et diplomatie durant l'entre-deux-Guerres en Allemagne, en Espagne et au Royaume Uni (1919-1939)", *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, n.º 28-29 (1998-1999), pp. 83-119.

¹²⁹⁵ La información contenida en estos despachos ha sido tomada del *Register of the Department of State*, que ya hemos citado en varias ocasiones. Esta publicación resulta extremadamente útil para conocer no sólo el personal de la oficina de exteriores americana, sino también el número de funcionarios que trabajaban en las embajadas y legaciones extranjeras radicadas en territorio estadounidense.

la Sección de Comercio o la de Política. En diciembre de 1925 se dividió esta última en dos, la Sección de Política General y la de Política de América¹²⁹⁶. La segunda estuvo dedicada generalmente a tratar informaciones relativas a países latinoamericanos, por lo que los despachos enfocados hacia la realidad interna o la política europea de los Estados Unidos continuaron leyéndose en la primera. Las anotaciones que los funcionarios de estas secciones efectuaban sobre los mismos informes, más prolijas que en años anteriores, pero forzosamente escuetas, constituyen la única pista para indicarnos qué opinión se forjaban en Madrid de los hechos acaecidos al otro lado del Océano. Sólo en determinadas ocasiones, cuando el jefe de la sección correspondiente decidía que un asunto merecía la atención del Ministro de Estado, o durante la época en que tal figura no existió como tal –entre septiembre de 1923 y diciembre de 1925, y de noviembre de 1928 a enero de 1930-, del propio Primo de Rivera, se solía redactar un pequeño oficio. Éste se limitaba a glosar párrafos de diferentes despachos, y apenas aportaba puntos de vista originales. Las limitaciones del personal de la oficina de exteriores española impedían la redacción de prolijos memoranda como los que escribía el ejército de analistas que en aquellos años llenó las oficinas del Departamento de Estado.

Con todo, los embajadores españoles prestaron mucha mayor atención a los asuntos norteamericanos que en períodos anteriores, en lo que no es sino un síntoma más de la importancia que iban adquiriendo los Estados Unidos dentro de los desig-nios de la política exterior de los países europeos, y por ende de España. Entre los temas que más se repetían en los despachos de Riaño y Padilla encontramos aquellos relativos a aspectos de la situación interior y la política económica estadounidenses que se encontraban directamente relacionados con intereses o valores considerados típicamente españoles. Igualmente, por los factores ya indicados en párrafos anteriores a la hora de hablar de la prensa, la política latinoamericana emanada de las admi-nistraciones republicanas fue objeto de seguimiento detallado. A la hora de acercarse a todos estos asuntos, los oficiales dependientes del Palacio de Santa Cruz cuajaron con frecuencia sus observaciones con los estereotipos que acerca de los estadouni-denses existían en el imaginario colectivo español.

La preponderancia económica de los Estados Unidos, y la subsiguiente difusión de los modos de producción norteamericanos despertaron el recelo de más de un di-plomático español. En febrero de 1920, el Ministro de España en Venezuela, Marqués de Dosfuentes, advertía al Ministerio de Estado de los peligros que entrañaba la na-ciente “americanización”:

¹²⁹⁶ Vid. DELGADO, L.: *Imperio...op.cit.*, pp. 28-29.

Según los apóstoles de la nueva campaña, los Estados Unidos, no sólo han llegado a alcanzar el máximo de la fuerza, sino que también han logrado realizar el ideal supremo de la perfección, en virtud de la cual les toca ahora la sagrada misión de purificar el mundo, imponiéndole sus dogmas.- Trátase, pues, de un Imperialismo espiritual que surge paralelamente como el Imperialismo comercial, en los Estados Unidos...¹²⁹⁷

No obstante, no todos los componentes del servicio exterior compartían la opinión de Dosfuentes, influenciada excesivamente por el sentir antinorteamericano que existía en el país al que estaba destinado. Los embajadores en Washington dejaban entrever continuamente sentimientos encontrados en relación con el creciente poderío estadounidense. Por una parte, no podían dejar de proclamar el enorme desarrollo alcanzado por los Estados Unidos; por otra, no eran capaces de ocultar los temores que esta evolución les provocaba. Poco después de finalizada la contienda mundial, y antes de que la crisis económica postbélica dejarse sentir sus efectos más perniciosos, Riaño señaló casi con envidia que “esta república cuenta con recursos virtualmente inagotables; (...) en consecuencia de la guerra se han enriquecido aún más los que ya antes eran ricos y han hecho cuantiosas fortunas centenares de miles que antes eran relativamente pobres; (...) el país produce cantidades enormes cantidades de todo; y, por tanto, (...) el dinero circula a raudales, fecundando así los sembrados como los yermos¹²⁹⁸”. En la misma línea se manifestó en más de una ocasión Alejandro Padilla, mucho menos dado a los elogios. La depresión de los primeros años veinte dio paso a un período de desarrollo económico que se manifestó principalmente durante el mandato de Calvin Coolidge. Cuando éste estaba a punto de dejar la Casa Blanca, el Embajador español se sintió obligado a reseñar que “los años del Presidente Coolidge, marcan hoy por hoy, el *máximo* de bienestar y de riqueza conocido en país alguno¹²⁹⁹”. Y no sólo en el terreno económico mostraban los españoles su extrañeza. Con motivo de un discurso pronunciado en Nueva York por el hermano de Augusto César Sandino, en el que se había criticado duramente la política norteamericana respecto a Nicaragua, Padilla señaló con perplejidad las divisiones que existían en la opinión pública estadounidense, y la libertad con que los diversos grupos podían expresar en público sus criterios:

El hecho en sí, es sintomático y demuestra que aun en los Estados Unidos existe una masa de opinión en contra de estas tendencias expansionistas y no se recatan en organizar *meetings* y reuniones, en los que el primer atacado es siempre el país donde

¹²⁹⁷ Desp. 45, del Ministro de España en Venezuela al Ministro de Estado, 21/II/19120. AMAE, Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Washington, H 1487.

¹²⁹⁸ Desp. 67, de Riaño a Estado, 10/II/1920. AMAE, Ibidem.

¹²⁹⁹ Desp. 266, de Padilla al Ministro de Estado, 27/II/1928. AMAE, Política, Política Exterior, Estados Unidos, H 2447.

se hallan, pero a pesar de eso, se les permite oficialmente el que sigan pronunciándose discursos y vertiéndose conceptos tan duros para los Estados Unidos¹³⁰⁰.

Sin embargo, de la lectura de estas mismas palabras puede deducirse que los representantes de España estuvieron lejos de sentirse a gusto con el comportamiento y la evolución política y económica de los Estados Unidos. Tanto Riaño como Padilla se esforzaron a lo largo de todos estos años por mostrar la otra cara de la prosperidad norteamericana. Para ello echaban mano tanto de las críticas europeas que cargaban sus tintas con el egoísmo y el nacionalismo que exhibían los Estados Unidos hacia el resto del mundo, como de los tópicos propios del sentir español. Así, a las descripciones que hablaban de los enormes avances alcanzados por el país se contraponían alusiones despectivas a la opulencia de la sociedad norteamericana. Y era aquí donde parecía revivir la imagen de los Estados Unidos como un país de mercaderes carentes de trasfondo espiritual y dedicados exclusivamente al acaparamiento y la ostentación de las riquezas. Padilla llegó a escribir en una ocasión que los norteamericanos habían desarrollado una verdadera “pasión por el dinero, pero no para acumularlo, sino para gastarlo¹³⁰¹”. Éste era precisamente el motivo que llevaba a Riaño a afirmar que “el mayor peligro que amenaza al país es el exceso de su actual prosperidad”, y a señalar cuáles eran, a su juicio, los “factores negativos” que acompañaban el desarrollo estadounidense:

La relajación en la disciplina social, que antes era admirable.- El rebajamiento en el nivel de eficiencia de las masas obreras: una de las principales causas de la relativa exigüidad de la producción y de la consiguiente carestía de la vida.- Las exigencias immoderadas de los trabajadores en todas las actividades del país (...).- El despilfarro casi desenfrenado a que se han lanzado todas las clases sociales.- El derroche de los poderes públicos en sus gastos, casi sin tasa (...).- El redoblado ímpetu que ha adquirido el espíritu de especulación y aventura en los negocios¹³⁰².

Siguiendo esta línea de pensamiento, los diplomáticos españoles no dejaron de apuntar algunas de las críticas que todavía hoy repiten los historiadores de la política estadounidense del período. En los despachos se deploraba con frecuencia la enorme influencia que los grandes intereses bancarios y empresariales tenían sobre los gobiernos republicanos. Consecuentemente, Riaño, a pesar de calificar a Warren Harding como “un hombre político de intachable probidad” dispuesto a evitar “las funestas consecuencias que ha[bían] producido” las costumbres políticas de Wilson¹³⁰³, no de-

¹³⁰⁰ Desp. 42, de Padilla al Ministro de Estado, 16/I/1928. AMAE, *Ibidem*.

¹³⁰¹ Desp. 139, de Padilla a Estado, 3/III/1928. AMAE, *Ibidem*.

¹³⁰² Desp. 67, de Riaño, *ya cit.*

¹³⁰³ Desp. 64, de Riaño a Estado, 13/III/1921. AMAE, H 1487.

jaba de señalar su vinculación con “los elementos que componen el *Old Guard* [del Partido Republicano], representativos de la alta banca y de los intereses más importantes del país¹³⁰⁴”. Años después Padilla se reafirmaba en estas opiniones al escribir acerca de “las grandes influencias financieras que siempre ha habido en Norte América, pero en especial bajo la administración actual del Presidente Coolidge¹³⁰⁵”. Esta cooperación entre el entorno de los negocios y las autoridades, unida al carácter mercantilista propio de los estadounidenses se había reflejado en una política exterior que cada vez tenía menos en cuenta componentes de tipo cultural o espiritual, y se basaba en la búsqueda desenfrenada de la expansión comercial. A finales de la década, Padilla lamentaba que “el origen común, la misma mentalidad, la misma lengua y las mismas costumbres, desgraciadamente, cada día suponen menos y pesan menos en la dura balanza de los intereses internacionales (...). Existe en cambio una razón suprema, que lo ha sido siempre, y por el correr de los días, lo es más hoy, el intercambio comercial¹³⁰⁶”. Seis años atrás, el propio Riaño había destacado esta realidad al hablar de la dualidad que caracterizaba la actitud estadounidense respecto a Europa:

Mientras que la política de este gobierno hasta ahora ha sido la de abstenerse de participación en asuntos europeos, no se extiende este criterio a asuntos económicos que tan vitalmente afectan a los intereses de este país y se considera que no pondrá inconveniente alguno este Gobierno a que el Sr. J. Pierpont Morgan se reúna con los representantes financieros de Europa con objeto de discutir los medios de remediar la situación económica¹³⁰⁷.

El carácter exclusivista y eminentemente materialista que se atribuía a los Estados Unidos constituyó la base desde la que los enviados españoles analizaron los asuntos que más directamente afectaban a los intereses económicos de su país. De entre ellos pueden destacarse dos: el diseño de la política arancelaria norteamericana, y la aplicación de la Enmienda XVIII de la Constitución de los Estados Unidos, más conocida como *Ley Volstead* o *Ley Seca*. Al igual que había ocurrido en los medios de comunicación españoles, el carácter altamente proteccionista de las medidas arancelarias aprobadas por el Congreso norteamericano fueron objeto de atención de los agentes del Ministerio de Estado. Ahora bien, a comienzos de la década Juan Riaño, consciente quizás de que en España también estaban triunfando las tesis del nacionalismo económico, no se atrevió a criticar severamente la política de intercambios se-

¹³⁰⁴ Desp. 264, de Riaño a Estado, 13/VI/1920. AMAE, Ibidem.

¹³⁰⁵ Desp. 598, de Padilla a Estado, 1/XII/1928. AMAE, Archivo Renovado (R), Leg. 4016, Exp. 19.

¹³⁰⁶ Desp. 139, de Padilla, ya cit.

¹³⁰⁷ Desp. 158, de Riaño a Estado, 26/IV/1922. AMAE, Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Washington, H 1488.

guida por Washington. En sus despachos se limitó a glosar los efectos de dicha política en las relaciones comerciales hispano-norteamericanas. De esta forma, cuando en su primer mensaje ante el Congreso Calvin Coolidge anunció que estaba dispuesto a utilizar la prerrogativa presidencial que permitía rebajar determinados aranceles para fomentar el traspaso internacional de mercancías, el Embajador español se limitó a señalar que consideraba la “declaración como de suma importancia para nuestros intereses, y no dejaré de invocarla en mi gestión con este Secretario de Estado”¹³⁰⁸. Alejandro Padilla tampoco se dejó arrastrar por la corriente nacionalista que embargó a rotativos como *El Debate* o *El Sol* a raíz de las dificultades que tuvo España a la hora de agilizar su comercio con Norteamérica. En junio de 1929, mientras en el Capitolio se comenzaban a discutir los pormenores de lo que terminó siendo el Arancel Smoot-Hawley, el diplomático se ciñó a expresar una cierta alarma por el hecho de que fueran “nada menos que cerca de 1.300 los productos que se ven amenazados por la nueva ley aduanera”. A la hora de explicar el posible endurecimiento tarifario, lo achacó a “la lucha entre el Presidente [...Hoover] y el Senado”, y al particularismo de los intereses que defendían cada uno de los legisladores:

...en el proyecto de la Tarifa, están las aspiraciones, los deseos y los compromisos de todos los diputados, quienes para hacerse gratos a sus electores locales, han procurado un aumento en los artículos que se manufacturan en el distrito, mostrando así la actividad e influencia de su Representante. El Senado en cambio quiere tan sólo ayudar a la agricultura [... y sus miembros] están en principio conformes con estudiar tan sólo un determinado número de artículos, especialmente aquellos que beneficiarán al campesino (...) evitándole competición extranjera (...). Siendo todo ello (...) importantísimo para España¹³⁰⁹.

Donde se manifestó de una manera más clara la unión entre los intereses directos de España y los prejuicios que sus representantes albergaban hacia los Estados Unidos, fue en el asunto de la Ley Volstead. La prohibición de “manufacturar, vender o transportar, importar en o exportar desde los Estados Unidos bebidas alcohólicas¹³¹⁰” afectó a los productores vinícolas españoles, que vieron desvanecerse un mercado tradicional para sus productos. Este agravio sirvió a Padilla de excusa para atacar la Prohibición como una muestra más de la hipocresía que, según él, se refugiaba bajo la superficie de la estricta sociedad norteamericana. En un despacho de diciembre de 1928 señalaba: “Se da el caso curioso, típicamente americano y puritano,

¹³⁰⁸ Desp. 324, de Riaño al Presidente del Directorio, 7/XII/1923. AMAE, H 1488.

¹³⁰⁹ Desp. 260, de Padilla al Presidente del Consejo, 14/VI/1929. AMAE, Política, Política Exterior, Estados Unidos, H 2447.

¹³¹⁰ “...the manufacture, sale, or transportation of intoxicating liquors within, the importation thereof into, or the exportation from the United States...”. Enmienda XVIII, Sección 1, de la Constitución de los Estados Unidos, ratificada el 16 de enero de 1919.

que la Liga llamada *Anti-Saloon*, la mayor propagandista anti-alcohólica de toda América, está sostenida en gran parte por el dinero de los contrabandistas, que tienen que mantener a toda costa esta ley, para poder seguir infringiéndola¹³¹¹. Y meses después retomó el tema al destacar:

...el caso bochornoso y pernicioso (...) de que prácticamente todos, aun aquellos mismos Padres de la Patria que abogaron por implantar la medida, sean de los primeros en violarla cuando tienen oportunidad favorable, y que de las dos figuras más prominentes en el Departamento de Prohibición, que depende precisamente de la Secretaría del Tesoro, (...) se diga y sea verdad, que poseen las mejores bodegas particulares en Estados Unidos¹³¹².

Pese a estas invectivas, y a las ventajas que indudablemente devendrían para los viticultores de la Península Ibérica si se revocaba totalmente la Prohibición, Padilla tampoco creía adecuada esta última opción. A tal opinión le llevaban sus preconcepciones acerca de los norteamericanos: "...se debe hacer constar la necesidad de una Ley restringiendo el uso de las bebidas alcohólicas. No se puede permitir el libre consumo de ellas en los Estados Unidos. Ni los negros del Sud (*sic*) pueden beber cuanto quieran, que sería hasta caerse medio muertos (...), ni el 75% de los blancos de todo el Continente tienen tampoco derecho a hacerlo¹³¹³". Siguiendo esta argumentación, en otro de sus informes se esforzaba por establecer una comparación entre estadounidenses y españoles:

... dadas las características generales de la raza que ha formado este horno de fundición humana, nadie se limita al uso, sino que el abuso es norma. En otros países, España por ejemplo, se bebe vino, que tiene un porcentaje limitado de alcohol, aquí consumen extractos absurdos, que llegan al 75 y al 85% de densidad y el placer máximo consiste en llegar al peor grado de olvido en el menor tiempo posible¹³¹⁴.

No está de más decir que ante la necesidad de compatibilizar sus propias ideas con los intereses comerciales de España, Padilla llegó a sugerir, "desde el punto de vista imparcial y sereno que el elemento ajeno a la discusión (...) puede apreciar", su propio método para solucionar los problemas ocasionados por la Ley Volstead. Según él, la mayor parte de los obstáculos desaparecerían con seguir "el ejemplo de los Países del Norte de Europa", estableciendo un sistema de racionamiento que limitara la cantidad de alcohol que pudiera adquirir cada individuo¹³¹⁵. Menos pretencioso, aun-

¹³¹¹ Desp. 615, de Padilla al Presidente del Consejo, 22/XII/1928. AMAE, H 2447. El subrayado es nuestro.

¹³¹² Desp. 81, de Padilla al Presidente del Consejo, 20/II/1929. AMAE, *Ibidem*.

¹³¹³ *Ibidem*.

¹³¹⁴ Desp. 615, ya cit.

¹³¹⁵ Desp. 81, ya cit.

que sin corregir las apreciaciones de su jefe, el Consejero de la Embajada española, Mariano Amoedo, prefirió poner sus esperanzas en la propuesta efectuada el año 1928 por el candidato demócrata a la Presidencia, Al Smith, quien había solicitado excluir de la Prohibición las bebidas de bajo contenido alcohólico. En opinión de Amoedo, tal iniciativa “permitiría a España exportar vinos de no muy alta graduación, lo que significaría para nuestros exportadores un mercado enorme si se hace una propaganda bien dirigida en favor de nuestros vinos¹³¹⁶”.

No fueron sus propuestas en relación con la Ley Seca el único ni el principal factor que llevó a los representantes españoles a mostrar cierto entusiasmo por Al Smith¹³¹⁷. Uno de los baluartes simbólicos del programa político de la Dictadura de Primo de Rivera fue la defensa de los valores tradicionales de la Iglesia¹³¹⁸. Para los funcionarios del Ministerio de Estado, el avance de un hombre público como Smith, que hacía gala de su condición de católico, no dejaba de tener su importancia. Su triunfo podía simbolizar el avance, en un país que era un fiel heredero del anticatolicismo anglosajón, de una cualidad –la devoción por la religión romana– que consideraban parte integrante del espíritu español. En junio de 1924, al hablar de la Convención Demócrata de Nueva York, en la que el antiguo Secretario del Tesoro de Wilson, William Gibbs McAdoo, y Al Smith, eran los favoritos para alzarse con la nominación presidencial, Riaño destacó la figura del segundo, calificándole como un “ferviente católico”. Refirió igualmente la condena explícita que éste había hecho del Ku Klux Klan, organización que el Embajador describía como dedicada “a combatir a la Iglesia Católica, a los judíos y a alguna otra situación¹³¹⁹”. Ni McAdoo ni Smith se hicieron con la candidatura, que fue a parar a una figura de compromiso que hemos citado en este capítulo, John W. Davis. Sin embargo, cuando el político católico ganó en noviembre de 1926 la reelección como Gobernador del Estado de Nueva York, Padilla no dudó en calificarlo como “el candidato seguro del partido demócrata para las próximas elecciones presidenciales de 1928 y con grandes posibilidades de éxito, dándose el caso curioso, en la historia de la Nación, que de ser Alfred Smith presidente (...) sería el primer católico que ocupase la primera magistratura del país¹³²⁰”.

Tal eventualidad levantó también los ánimos de la Sección Política del Ministerio de exteriores español, que decidió llamar la atención personal del Ministro Yanguas

¹³¹⁶ Desp. 470, de Amoedo al Ministro de Estado, 23/VIII/1928. AMAE, H 2447.

¹³¹⁷ Sobre este político vid. HANDLIN, Oscar: *Al Smith and His America*, Boston, Northeastern University Press, 1985.

¹³¹⁸ Vid. GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*, pp. 94-99.

¹³¹⁹ Desp. 221, de Riaño al Presidente del Directorio, 3/VI/1924. AMAE, H 1488.

¹³²⁰ Desp. 346, de Padilla al Ministro de Estado, 4/XI/1926. AMAE, H 2446.

sobre “la candidatura del Sr. Al Smith, (...) la posibilidad de su elección y (...) el hecho de ser católico¹³²¹”. Durante los meses que precedieron a la derrota del candidato demócrata frente a Herbert Hoover en las elecciones presidenciales de noviembre de 1928, Alejandro Padilla no cejó en el seguimiento de la campaña de Smith. En ocasiones, el Embajador se encargaba de subrayar las enormes posibilidades de victoria con que contaba el candidato, así como la idoneidad de sus cualidades. Anteriormente a la nominación de Hoover como presidenciable por el Partido Republicano, el diplomático español parecía regocijarse en el hecho de las divisiones en el seno de esa formación política aumentaban las bazas a favor de Smith: “...se encuentra el Partido Republicano en difícil situación, pues si de aquí a primeros de año, que empezará la activa campaña de propaganda, no encuentra candidato de fuerza y responsabilidad bastante, les va a ser difícilísimo el contrarrestar la popularidad del actual Gobernador de Nueva York¹³²²”. Meses después Padilla hacía una comparación entre las aptitudes de los dos oponentes, que resultaba claramente favorable al demócrata:

Hoover nunca ha sido elegido por sufragio a ningún cargo público, mientras que Smith ha sido elegido muchas veces y es un perfecto conocedor de la complicada máquina de este país para las elecciones (...). Smith tiene, además de una historia brillante de legislador durante los diversos períodos en que ha desempeñado el cargo de gobernador de Nueva York, con una integridad reconocida por todos, un factor muy importante, una enorme personalidad y simpatía (...). La publicidad del candidato republicano, dicen, está mal dirigida (...) mientras que la de Smith parece que se está llevando con más acierto y amplitud¹³²³.

En otras ocasiones, los diplomáticos españoles referían los principales inconvenientes a que había de enfrentarse este candidato, y se encargaban de presentar los argumentos a su favor. Una vez más, la atención se centraba principalmente en aquellos ataques que veían un inconveniente en la religión del postulante demócrata:

El primer argumento [en su contra] se basa en que sería el primer católico elevado a la primera Magistratura de la Nación, pero le rebaten sus partidarios diciendo que en el país de la libertad esto no debe ser óbice para el triunfo y alegan que también Mr. Taft (...) no era protestante sino unitario, lo cual supone la negación de la divinidad de Cristo en un país cristiano y sin embargo fue elegido presidente...¹³²⁴

¹³²¹ Anotaciones al despacho 597, de Padilla al Ministro de Estado, 1/XII/1927. AMAE, H 2446.

¹³²² Desp. 606, de Padilla a Estado, 3/XII/1927. AMAE, H 2446.

¹³²³ Desp. 449, de Padilla a Estado, 14/VIII/1928. AMAE, H 2447.

¹³²⁴ Desp. 545, de Padilla a Estado, 5/XI/1927. AMAE, H 2446.

Según fueron avanzando las semanas, el jefe de la legación diplomática española llegó a expresar su convencimiento de que las invectivas que se lanzaban contra Smith constituirían finalmente uno de los alicientes principales de su victoria:

Los ataques principales que se han hecho en contra de Al Smith han fortalecido más que nada su posición. Al acusarle de ser católico, todos los católicos de EE.UU. se han puesto incondicionalmente a su lado, al decir que era contrario a la ley seca, todos los que un día trabajaron en contra de esta medida, ayudan hoy a Al. Smith. Cuando le echan en cara ser de origen extranjero reciente (...) agrupan a su alrededor a todos aquellos que tienen características similares¹³²⁵.

Cuando en las elecciones celebradas en 6 de noviembre de 1928, Herbert Hoover derrotó a su contrincante por algo más de seis millones de votos –el republicano se hizo con 21.437.277 sufragios, que le dieron 472 votos electorales, frente a los 15.007.698 votos y 87 electores que obtuvo Smith¹³²⁶-, Padilla se sintió obligado a explicar tal evento ante sus superiores. En su desengaño, no dudó en volver a recurrir al tópico a la hora de explicar el voto de los estadounidenses. Así, retomó en sus despachos los argumentos en torno a la mediocridad y la falta de principios propias aquéllos:

[El] pueblo americano [... ha visto] en Mr. Hoover, no un político profesional, sino un organizador, un administrador excelente, dentro de una modestia personal siempre agradable a esta gente *standard*, que no quieren de ninguna manera nada diferente, nada particular, que adoran lo manido, lo que todo el mundo tiene, y que si toleran los rasca-cielos es con la esperanza de que todas las casas lo sean, basándose para ello en el *better and bigger*, que debería ser el lema oficial de este gran país (...). En Mr. Hoover (...) hay el exacto continuador de la política del Sr. Coolidge, mediocridad gubernativa, excelencia de orientación económica. Todo tenderá a que la prosperidad fabulosa de América, continúe en el mismo pie. Para ello todo sacrificio, se hará lo que haga falta, recurriendo al viejo aforismo (...) de que el fin justifica los medios. Hace falta un nuevo canal para unir el poder naval norte americano del Atlántico con el del Pacífico, pues se hará el canal, y en paz¹³²⁷.

Esta alusión a los dudosos métodos utilizados por Theodore Roosevelt para conseguir las tierras sobre las que se construyó el Canal de Panamá nos introduce en el capítulo de la política exterior de los Estados Unidos que más atrajo la atención de la diplomacia española: las relaciones con las Repúblicas Latinoamericanas. Hasta ahora nos hemos referido a aspectos circunstanciales del comportamiento norteamericano en la década de 1920 que, ya fuera por su conexión con los intereses comercia-

¹³²⁵ Desp. 266, de Padilla a Estado, 27/IV/1928. AMAE, H 2447.

¹³²⁶ Los datos de los diferentes procesos electorales en los Estados Unidos pueden consultarse en la página web de los NARA: <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/scores.html#1928>.

¹³²⁷ Desp. 615, de Padilla, ya cit.

les de España o con valores cuya defensa se atribuía el gobierno primorriverista, fueron analizados por los funcionarios españoles, aplicando en ocasiones el tamiz de las imágenes predefinidas. Sin embargo, donde más se manifestó la pervivencia de éstas fue en ese ámbito de interés ya clásico para las autoridades españolas, que estaba constituido por las intromisiones estadounidenses en el supuesto nexo de unión espiritual entre España y Latinoamérica.

A comienzos del período que nos ocupa, y a pesar de sus críticas a la política de Woodrow Wilson en relación con México¹³²⁸, Juan Riaño se mostró esperanzado respecto a las posibilidades de un cambio de actitud de los Estados Unidos respecto de los otros países que componían el Hemisferio Occidental. En una carta confidencial que escribió al Ministro de Estado, Marqués de Lema, contaba con optimismo cómo en una cena que había dado a los Embajadores de Chile, Argentina y España, el último Secretario de Estado de Wilson, Bainbridge Colby, había hablado de “los propósitos altruísticos del Gobierno de los Estados Unidos cerca de la vecina República [México]”, y manifestado que “el Gabinete de Washington solamente deseaba prestar su ayuda para que renaciera la calma y la tranquilidad en un pueblo que había pasado por tan duros trances”. El Embajador español creyó en la sinceridad de las manifestaciones de Colby, e indicó que éste parecía “verdaderamente animado de buenos deseos y que desea hacer algo que sea agradable a la América Latina¹³²⁹”. Con la misma expectación, el representante español plasmó en sus escritos determinados acontecimientos que para él denotaban la existencia de un franco interés por asociar a España al futuro del movimiento Panamericanista. En abril de 1921, tras la llegada de una misión oficial venezolana a los Estados Unidos, Riaño narra detalladamente cómo había sido el único diplomático europeo invitado a un banquete celebrado en la Unión Panamericana en honor de los visitantes. “Señalo este hecho –escribía– (...) pues en los once años que llevo al frente de esta Misión, a pesar de haberse presentado numerosas ocasiones para ello, jamás se ha distinguido a España en la Unión (...) asociándola de una manera tan señalada a actos como éste en los cuales debe ocupar un lugar preferente¹³³⁰”. Tres años después, el Embajador se felicitaba por haber conseguido que la organización panamericana acogiera la proyección de una película española, tras la cual el presidente de dicha entidad, el norteamericano de Iowa Leo S. Rowe, declaró “que celebraba que se hubiera presentado la ocasión de asociar a España a la Unión Panamericana, en el sentido de consolidar la aproximación intelectual entre las Repúblicas Latino-Americanas y los Estados Unidos, que reconocían el valor

¹³²⁸ Vid. Desp. 686, de Riaño a Estado, 3/XII/1919. AMAE, H 1487.

¹³²⁹ Vid. carta de Riaño a Lema, 27/V/1920. AMAE, *Ibidem*.

¹³³⁰ Desp. 145, de Riaño a Estado, 23/IV/1921. AMAE, *Ibidem*.

que la Madre patria ocupaba en [... sus] sentimientos (...) estas declaraciones son verdaderamente inusitadas y a mi entender de gran importancia¹³³¹”.

Sin embargo, las esperanzas que pudiera albergar el representante español, incentivadas con toda seguridad por las intenciones que albergaba el Secretario de Estado Hughes de acabar con las intervenciones norteamericanas en la zona del Caribe¹³³², se vieron pronto desmentidas. La persistencia de los problemas entre Washington y los gobiernos mexicanos llevaron a Riaño, en enero de 1926, a retomar el clásico discurso que hablaba de “la constante y firme labor de hegemonía de los Estados Unidos en este continente¹³³³”. A partir de entonces, las actuaciones de los norteamericanos en el Hemisferio Occidental se combinaron con el relanzamiento que hizo la Dictadura española del hispanoamericanismo más conservador, para incentivar las críticas de los oficiales dependientes del Ministerio de Estado contra la política latinoamericana de los republicanos. En la Sección de Política de América, las anotaciones efectuadas por los funcionarios hacían en ocasiones referencia a la “*política del dollar* seguida por la poderosa República del Norte¹³³⁴”. Y Padilla pasó a arremeter con creciente frecuencia contra los actos de “la intervención norteamericana, que revelan bien claro los deseos de su Gobierno, sin preocuparse mucho de cubrirlos externamente con una capa de legalidad internacional, prefiriendo ir derechos a la consecución del fin deseado¹³³⁵”.

Los ataques a la política latinoamericana desplegada por Washington sirvieron igualmente para reforzar los sentimientos hispanoamericanistas a que nos acabamos de referir. Como han indicado la mayor parte de los estudiosos que se han dedicado al estudio de este fenómeno, el hispanoamericanismo se fue definiendo, sobre todo desde 1898, como una contraposición a la manera de proceder de los Estados Unidos¹³³⁶. Haciendo alegatos a favor de la libertad, éstos habían puesto en peligro el legado cultural de España en sus antiguas colonias, y sacado adelante una política imperialista que terminó incurriendo en peores faltas que aquéllas de las que se había acusado a los españoles. Alejandro Padilla no perdió ocasión de resaltar este último punto. En un despacho escrito en marzo de 1928, comentaba cómo el Gobernador General de Filipinas, Henry Louis Stimson –que más adelante se convertiría en Secretario de Estado-

¹³³¹ Desp. 347, de Riaño a Estado, 14/X/1924. AMAE, H 1488.

¹³³² COHEN, W.I.: *Empire...op.cit.*, pp. 71-72.

¹³³³ Desp. 19, de Riaño a Estado, 21/I/1926. AMAE, 2446.

¹³³⁴ Anotaciones al Desp. 19, de Padilla a Estado, 9/I/1928. AMAE, *Ibidem*.

¹³³⁵ Desp. 515, de Padilla a Estado, 26/X/1927. AMAE, Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Washington, H 1489.

¹³³⁶ Vid. NIÑO, A.: “L’expansion...art.cit.”, pp. 202-203.

, seguía apoyándose en consejeros que provenían en su mayoría del estamento militar, y continuaba sin tener en cuenta las voluntades de los propios filipinos a la hora de tomar decisiones. Proseguía el Embajador con unos argumentos que recordaban vagamente a los que citamos provenientes de la pluma de Araquistain:

Todo ello no demuestra más que una cosa, a bien sabida, lo fácil que es criticar, pretender corregir y lo difícil que es luego cumplir con esas premisas (...). La prensa toda, los publicistas, los representantes de las Cámaras americanas, han atacado duramente todo un siglo, nuestra administración colonial, criticándolo (*sic*) sobre todo, por ser eminentemente militarista (...). Otra tacha indeleble, era la escasa o nula participación que en el manejo de sus asuntos propios, dábamos a los indígenas (...) los casi 30 [años] que llevan los americanos dominando completamente las Filipinas (...) nos ha demostrado que siguen exactamente los mismos principios, que acuden a iguales medios, olvidando sin duda cuanto antes defendían¹³³⁷.

En alguna instancia, el diplomático español llegó a apelar a los lazos culturales entre la metrópoli y sus colonias para afirmar que cualquier tipo de dominación española era, de por sí, mucho menos nociva que la ejercida por los Estados Unidos. Así lo hizo al comentar una carta en que el Presidente Coolidge rechazaba las pretensiones autonomistas de Puerto Rico, afirmando que “sus habitantes no están capacitados para gobernarse independientemente”. Para Padilla, esa “teoría, con todo y su parte de buena voluntad oficial, no difiere en mucho de lo que conocía esa Isla, durante el pasado siglo, con la diferencia infinita, de que entonces la discusión era primero más suave, dando más lugar a la réplica, y segundo que todo sucedía entre gente de la misma raza, de la misma modalidad y de las mismas costumbres¹³³⁸”.

Estas opiniones, que podemos decir compartían la mayor parte de los representantes españoles en países latinoamericanos, llevaron a algunos de ellos a sugerir que España tomase una actitud de independencia y oposición a los Estados Unidos en Latinoamérica. Tal cosa ocurrió a mediados de 1926, con motivo de la negativa de Coolidge y Kellog a reconocer el gobierno nicaragüense del General Emiliano Chamorro Vargas, al acusarle de haber derrocado a un Presidente libremente elegido, cual era el conservador Adolfo Díaz. La mayor parte de los países europeos siguieron la estela de los Norteamericanos, y el Ministerio de Estado decidió recabar la opinión del Cónsul en Managua, Miguel Orbea, antes de tomar ninguna decisión. El diplomático decidió que ya había llegado la hora de que Madrid actuase al margen de la dirección marcada por Washington:

¹³³⁷ Desp. 143, de Padilla a Estado, 3/III/1928. AMAE, H 2447.

¹³³⁸ Desp. 174, de Padilla a Estado, 16/III/1928. AMAE, *Ibidem*.

Aquella inhibición [de los países europeos], aquella procuración tácita en favor de una Potencia Extranjera [-los Estados Unidos-] en asuntos centroamericanos (...) es inadecuada para España, que tiene un honroso papel espiritual en la América Española, una misión secular de tutor en el orden cultural, en el social y en el político, una obligación de adentrarse en la realidad de estos Pueblos, de identificarse con sus aspiraciones, de ejercer aquella primordial forma de cariño que es la comprensión y la tolerancia (...). Independencia de criterio, comprensión de la Realidad, conexión lógica con la Política interna, tales son los principios lógicos de una solución que acreciente los prestigios y las simpatías de nuestra Querida Patria entre sus hijos (...), ansiosos de encontrar un sostenimiento espiritual en sus legítimas aspiraciones de independencia¹³³⁹.

Sin embargo, por muy intensos que fueran los sentimientos albergados por las autoridades españolas, Primo de Rivera y su gobierno conocían muy bien los límites que existían para su propia libertad de acción en América. Como manifestaron en más de una ocasión los dirigentes de la Embajada de los Estados Unidos en Madrid, el régimen español se cuidó mucho de emprender acciones que pudieran conducir a un serio enfrentamiento con Washington. En el caso de reconocimiento del ejecutivo nicaragüense, el informe definitivo que redactó la Sección de América, y que fue aprobado por el propio Yanguas, acabó por aseverar que “la política de España no es procedente se anticipe a la de los Estados Unidos”, aconsejando que se encargase a Orbea la misión de aproximarse “hacia el Gobierno del General Chamorro, haciéndole conocer oficiosamente, que el Gobierno de España está dispuesto a reconocerle como legítimo (...) pero no cree procedente anticiparte al Departamento de Estado de quien espera será pronto reconocido”.

Incluso en el ámbito de las manifestaciones públicas los representantes españoles se esforzaron para no dejar traslucir ninguna actitud ofensiva hacia los norteamericanos. Así quedó de manifiesto a finales de 1928, con motivo la gira de diez semanas que Herbert Hoover efectuó por diversos países Latinoamericanos -Honduras, el Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil-, poco después de ser elegido Presidente, y antes de tomar posesión de su nuevo cargo. En su parada en la capital rioplatense, el Presidente Irigoyen había agasajado al ilustre huésped con una función en el Teatro Colón, para la que había elegido un programa compuesto exclusivamente por obras de origen español. El Embajador de España en Buenos Aires, Ramiro de Maeztu, temió que el mandatario argentino hubiese ido “algo más lejos de la reserva”, pues su acto podría ser interpretado como indicativo del deseo de Irigoyen de liderar con España un frente opositor a los designios norteamericanos. Por ello, el autor de *Defensa de la Hispanidad* creyó lo más adecuado “aprovechar la primera ocasión que se me presente para darme por agradecido” ante

¹³³⁹ Desp. 62, de Orbea a Estado, 20/VII/1926. AMAE, H 1489.

las expresiones del habitante de la Casa Rosada, pero poniendo buen cuidado en hacerlo “en forma que no implique, naturalmente, ninguna clase de animosidad para los Estados Unidos¹³⁴⁰”.

Así pues, en relación con el problema latinoamericano, los sentimientos críticos hacia los Estados Unidos pervivieron entre la diplomacia española, e incluso se intensificaron como consecuencia del discurso oficial de Primo de Rivera. Sin embargo, todo parece indicar que las autoridades de España estaban determinadas a no dejar que la expresión de estas emociones sobrepasase el ámbito privado de los despachos y los informes. Sólo en éstos se pudo plasmar el regocijo que algunos representantes diplomáticos experimentaron en las pocas ocasiones en que se frustraba uno de los planes norteamericanos en el Hemisferio Occidental. En el caso del periplo de Hoover, Alfonso Danvila, Ministro español en Montevideo, destacaba “el hecho de que apenas sí se veían edificios embanderados, salvo los oficiales y las casas de comercio norteamericanas, cosa harto significativa en un pueblo como este, hospitalario y tan propenso al entusiasmo¹³⁴¹”. Y en la misma órbita, el representante en Perú señalaba que la entrada de Hoover en Lima, “a pesar de la ostentación oficial de entusiasmo, tuvo una nota de frialdad porque el pueblo no hizo nada que mostrar simpatía, viéndose los lugares más céntricos con poca concurrencia¹³⁴²”.

Hemos visto que en el caso de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, los viejos recelos provenientes de un pasado de rencores y relanzados por el clima político de la década, impulsaron a las autoridades españolas a ofrecer una visión crítica y revanchista de las actuaciones norteamericanas. Pero igualmente se ofreció ese enfoque a la hora de hablar de asuntos, generalmente de índole mercantil, que estaban directamente vinculados con el devenir de las relaciones hispano-norteamericanas. Según la hemos presentado, la política exterior primorriverista estuvo caracterizada por una tensión continua entre las aspiraciones por aumentar el prestigio de España, y las imposiciones de una realidad que relegaba a esa nación a un segundo plano. El relanzamiento y la expresión de los instintos nacionalistas era un componente más a la hora de crear el ambiente necesario para llevar a cabo la búsqueda de reconocimiento internacional. En ocasiones, el gobierno español decidió sondear decididamente la vía revisionista, como cuando planteó la posibilidad de una alianza con Italia. En otros optó por contener sus propios impulsos, como al parecer hizo en relación con el programa hispanoamericanista tratando de no irritar a los Esta-

¹³⁴⁰ Desp. 294, de Maeztu al Ministro de Estado, 17/XII/1928. AMAE, H 2447.

¹³⁴¹ Desp. 134, de Danvila a Estado, 26/XII/1928. AMAE, Ibidem.

¹³⁴² Subrayado en el original. Desp. 137, del Ministro de España en Perú al Ministerio de Estado, 6/XII/1928. AMAE, Ibidem.

dos Unidos. Queda por dilucidar en qué medida los sentimientos hacia este país contribuyeron o no a desequilibrar, para el caso concreto de los contactos Estados Unidos-España, la balanza entre la posición real y las aspiraciones del mayor de los países que componen la Península Ibérica.

7.5. Consideraciones finales

Los años veinte volvieron a colocar parcialmente las políticas exteriores de España y los Estados Unidos en los cauces que habían seguido antes de la Gran Guerra. El gobierno de Washington se sumió nuevamente en un programa que ahora se encontraba en condiciones inmejorables de sacar adelante, y que se basaba en el apoyo a la expansión comercial y financiera de sus nacionales. Al igual que habían hecho anteriormente, los norteamericanos adaptaron los postulados ideológicos a sus nuevos propósitos. A un nivel general, echaron nuevamente mano de los valores pacifistas que tradicionalmente habían formado parte del bagaje cultural de la acción exterior estadounidense. En cotas más concretas, los Estados Unidos adaptaron las imágenes a sus proyectos expansivos. Cuando éstos se vieron amenazados por el peligro revolucionario desatado en la Rusia soviética y la inestabilidad social que siguió en muchos países al establecimiento de la paz, los norteamericanos no tuvieron el menor empuje en abandonar los sueños democratizantes del Presidente Wilson, sustituyéndolos por criterios de mayor pragmatismo. Así quedó demostrado al hilo de las opiniones vertidas por la diplomacia estadounidense respecto a España. Las imágenes tradicionales de este país como un territorio atrasado y con reminiscencias del feudalismo sirvieron para justificar la condescendencia de Washington con un régimen dictatorial que renegaba de los valores tradicionales del liberalismo, pero que trajo a España un conato de estabilidad interna que resultaba útil tanto para el fomento de los intercambios hispano-estadounidenses como para la expansión de las inversiones norteamericanas en la Península Ibérica. A este respecto, no deja de resultar significativo que las primeras críticas serias a la Dictadura del Marqués de Estella surgieran en la administración estadounidense sólo cuando sus intereses se sintieron amenazados por la creación de la CAMPSA en 1927.

España volvió a dar muestras en los años veinte de esa dicotomía que parece propia de una gran parte de las potencias medias. Por un lado el país continuó adoleciendo de una cierta dependencia del exterior en distintos terrenos. Políticamente la consecución de sus objetivos estratégicos –seguridad en el Mediterráneo, afianzamiento de la presencia en Marruecos, etc.- siguió estando supeditada al apoyo de una o más de las grandes potencias. Económicamente el país no había alcanzado un grado de desarrollo tal que le permitiera prescindir sustancialmente de las mercaderías y

la inversión externas. Por otra parte España, desaparecido el peligroso escenario bélico y estabilizada la situación interna desde 1923, retomó con extraordinario vigor sus anhelos de mejora en el sistema internacional, que quedaron plasmados en el giro revisionista de la política exterior primorriverista, efectuado el año 1926. Esta actitud desafiante, fomentada por el clima nacionalista que embargaba a muchos países en el Viejo Continente, tuvo su traducción tanto en la retórica oficial del régimen español, como en la utilización que de las imágenes hizo su diplomacia. Como hemos visto, arrecieron en los despachos oficiales alusiones a los antiguos estereotipos hispanos sobre Norteamérica. En todos los casos esas representaciones eran utilizadas para comparar positivamente a España con los Estado Unidos, ya fuera a la hora de criticar determinadas políticas comerciales que afectaban a los intereses españoles –como los aranceles o la *Ley Seca*-, de poner en entredicho los designios panamericanistas –contrarios al hispanoamericanismo de corte rancio propio del entorno de Primo de Rivera- o de efectuar sesgados análisis políticos de la realidad estadounidense, como los relacionados con la candidatura de Al Smith, cuyo catolicismo parecía constituir la única y mejor garantía para su victoria en las presidenciales de 1928.

¿Cómo casaban los deseos expansionistas estadounidenses con el nacionalismo español? ¿Cuáles eran los puntos de coincidencia de las políticas exteriores de los dos países? ¿Dificultó la retórica oficial de Primo de Rivera las relaciones hispano-norteamericanas? Éstas son algunas de las preguntas que trataremos de responder en las páginas siguientes.

8. EL RESURGIMIENTO DE LA POTENCIA MEDIA. LAS RELACIONES HISPANO-NORTEAMERICANAS EN LA DÉCADA DE 1920

8.1. Introducción. La entrevista entre Woodrow Wilson y el Conde de Romanones

El 6 de octubre de 1918, el Encargado de Negocios de Suiza en Washington, Frederick Oederlin, transmitía a la Casa Blanca un mensaje proveniente de Berlín. En él, Max de Baden, Canciller del Gobierno alemán, solicitaba “la conclusión inmediata de un armisticio general en tierra, mar y aire”, y se declaraba dispuesto a aceptar como “base para las negociaciones de paz el programa expuesto por el Presidente en su Mensaje al Congreso de 8 de enero de 1918¹³⁴³”. Que Alemania escogiese a los Estados Unidos para abrir el proceso de rendición, y accediese a conducir éste por la senda de los Catorce Puntos dejaba traslucir un hecho que no escapaba a ninguno de los

¹³⁴³ “...to bring about the immediate conclusion of a general armistice on land, on water, and in the air...”; “...as a basis for the peace negotiations, the program laid down by the President in his message to Congress of January 8th, 1914...”. Nota de Oederlin al Presidente Wilson, 6/X/1918. FRUS, 1918, Suppl. I, Vol. 2, pp. 336-337.

estadistas occidentales del momento: la primacía adquirida por los norteamericanos como consecuencia de su participación en la guerra.

Los Estados Unidos llegaban al final de la lucha tras haber intervenido en ella apenas diecinueve meses. Sus recursos económicos y sus efectivos humanos, al contrario que los de sus cobeligerantes, se encontraban prácticamente intactos. Como tuvimos ocasión de mencionar, los dólares estadounidenses habían acabado convirtiéndose en el único combustible capaz de mantener el esfuerzo de guerra aliado. Las grandes deudas que Francia -1.970 millones de dólares-, Gran Bretaña -3.696 millones de dólares- e Italia -1.031 millones de dólares¹³⁴⁴- adquirieron en ese año y medio con el Departamento del Tesoro norteamericano pesaron como una losa a la hora de definir su actuación, no sólo a lo largo de la Conferencia de Versalles, sino durante todo el período de entreguerras. Asimismo, los Estados Unidos también ganaron, dentro de su propio bando, la batalla de la propaganda. Definiendo la guerra como un enfrentamiento entre las fuerzas del progreso democrático y los bastiones de la reacción, e identificando los objetivos de la lucha con los valores estadounidenses, el Presidente Wilson había logrado ser visto por todos como el hombre que iba a encargarse de diseñar el nuevo orden mundial, en el que por primera vez los Estados Unidos estarían llamados a ejercer un papel de responsabilidad principal. Sentimiento reforzado por la insistencia del mandatario en que “los aliados no pueden honradamente convertir las presentes discusiones en una conferencia de paz sin mí¹³⁴⁵”, y su controvertida decisión, hecha pública el 18 de noviembre de 1918, de viajar personalmente al lugar que se designase para llevar a cabo la negociación del tratado. Dos días antes de partir para la capital francesa, el propio Wilson reiteró brevemente al Congreso, en su mensaje sobre el Estado de la Unión, cuáles iban a ser los principios que guiarían su actuación en las conversaciones con sus colegas europeos: “Estamos a punto de proporcionar orden y organización a esta paz, no sólo por nosotros, sino también por los otros pueblos del mundo, tanto como estén dispuestos a dejar que les sirvamos (...) Lo que buscamos es justicia internacional, no simplemente seguridad interna”. Con estas palabras, dirigidas no sólo a los congresistas, sino al foro de la opinión mundial, Wilson recogía el testigo de sus discursos anteriores, en que había hablado de un nuevo mundo regido por una Sociedad de Naciones, cuyos principios rectores serían la libre

¹³⁴⁴ Se refleja el montante de las deudas adquiridas por estos países previamente a la firma del armisticio. BEMIS, Samuel Flagg: *A Diplomatic History of the United States*, New York, Henry Holt and Company, 1950, p. 707.

¹³⁴⁵ “...the Allies cannot honorably turn the present discussions into a peace conference without me”. Citado por WALWORTH, Arthur: *America's Moment: 1918. American Diplomacy at the End of World War I*, New York, W.W. Norton & Company, 1977, p. 114. Sobre la decisión de Wilson de partir hacia París, vid. también: LINK, Arthur S.: *Wilson and the Liberal Peace Program*, Illinois, Arlington Heights, 1979, p. 88.

determinación de los pueblos y la diplomacia abierta. Ahora bien, esta declaración no lograba esconder dónde radicaba el interés de los estadounidenses. Refiriéndose teóricamente a los problemas internos del país, pero con la clara intención de dar un aviso al resto de las naciones, Wilson habló en términos muchos menos idealistas: “Por lo que se refiere a nuestros asuntos interiores, el problema de la vuelta a la paz es un problema de reajuste económico e industrial. Este problema es menos serio para nosotros que para las naciones que han sufrido los desarreglos y las pérdidas de la guerra durante más tiempo que nosotros. Es más, nuestro pueblo no espera ser controlado y dirigido¹³⁴⁶”. Así pues, cuando el 4 de diciembre de 1918 el Presidente de los Estados Unidos se embarcó en el *George Washington* con destino a Francia, todos creían que lo hacía en una inmejorable posición para lograr un doble objetivo: imponer sus principios para la reorganización del sistema internacional, y hacer de éste un medio adecuado para el programa de expansión económica que los Estados Unidos llevaban aplicando desde hacía años.

España se acercaba a la hora de las negociaciones en una situación diametralmente opuesta. Durante los cuatro años anteriores sus gobiernos habían pugnado infructuosamente por convertir la obligada neutralidad en un mérito, tratando en todo momento de postularse como los mediadores necesarios para la consecución del fin de las hostilidades, y buscando con ello lograr un puesto en la futura conferencia de paz. Sin embargo, las fuertes presiones provenientes tanto de la Entente como de las Potencias Centrales, la creciente división interna y la agudización de la crisis de su sistema político impidieron a España dar ningún paso efectivo en esa dirección. Tales circunstancias habían evitado igualmente, en los momentos finales de la contienda, una alineación con el bando ganador que hubiese permitido a los representantes españoles sentarse por derecho propio en la mesa de los gestores de la paz. Como un testimonio más de la crítica situación por la que atravesaba el país, la negociación a nivel internacional de los términos del armisticio coincidió con el desarrollo de los eventos que pusieron fin al gobierno de concentración que había sido visto por muchos como la última esperanza de renovación interna del régimen de la Restauración. La salida de Eduardo Dato del Ministerio de Estado el 29 de octubre dio el golpe de gracia al ejecutivo de Antonio Maura, que cesó en sus funciones el 9 de noviembre de

¹³⁴⁶ “We are about to give order and organization to this peace not only for ourselves but for the other peoples of the world as well, so far as they will suffer us to serve them. It is international justice that we seek, not domestic safety merely”; “So far as our domestic affairs are concerned, the problem of our return to peace is a problem of economic and industrial readjustment. That problem is less serious for us than it may turn out to be for the nations which have suffered the disarrangements and the losses of the war longer than we. Our people, moreover, do not wait to be coached and led...”. Discurso de Wilson al Congreso, 2/XII/1918. FRUS, 1918, pp. ix-xviii. Cita de las pp. xi-xii.

1918¹³⁴⁷. Forzada la constitución de un nuevo gabinete, era hora de tener en cuenta cuál sería la opción más idónea para representar a España en el momento de negociación de la paz. Para ello, Alfonso XIII barajó desde el primer momento la necesidad de incluir al mayor número posible de ministros liberales y reformistas, de talante acorde con la ideología de los vencedores. Por otra parte, se hacía necesaria la recuperación de la figura más claramente aliadófila del sistema: el Conde de Romanones, que se había visto obligado a dejar la Presidencia del Consejo un año y medio antes por su significación a favor de las Potencias de la Entente. Tras un primer fracaso al tratar de conseguir los apoyos necesarios para formar un gobierno bajo su mando, Álvaro de Figueroa hubo de conformarse temporalmente con dirigir el Ministerio de Estado en un gobierno de concentración liberal presidido por Manuel García Prieto. No fue hasta el 5 de diciembre cuando el Conde logró hacerse finalmente con el control total del Consejo de Ministros, manteniendo para sí la preciada cartera de exteriores¹³⁴⁸. Elevado de nuevo a una posición de privilegio al albur de unas circunstancias que habían devenido favorables a sus convicciones, Romanones se puso inmediatamente a la tarea de recuperar para España el tiempo perdido, y colocar al país en una buena posición de salida en la reconfiguración del sistema de naciones. De su esperanzador estado de ánimo dan testimonio las palabras que plasmaría años después en sus memorias:

Llegaba la hora del desquite. Bien me lo había ganado. Una vez más en la vida la justicia inmanente se imponía. Y viene esto a cuento ante la satisfacción que experimenté al comunicar al Príncipe Max de Ratibor [Embajador de Alemania en España] que precisaba que en plazo brevísimo saliera de Madrid [...]. Era natural que si yo, en 1917, había salido del Poder por mis convencimientos, con tanta reiteración públicamente expresados, al triunfar los aliados fuese quien lo ocupara de nuevo, y así sucedió el 3 de diciembre¹³⁴⁹.

Consciente de dónde residía en ese momento la fuerza directriz del bando aliado, Romanones optó por buscar la simpatía y la solidaridad de los Estados Unidos. Su papel de rectores del nuevo sistema los convertía en una pieza clave no sólo en el devenir de las relaciones comerciales y financieras de España, sino también en el futuro de los intereses territoriales de ésta en el Mediterráneo, y en la posibilidad de ejercer la posición de prestigio en el concierto de las naciones por la que los gobiernos españoles llevaban penando durante mucho tiempo. Impuesto de estas circunstancias, el *premier* español trató de atraer la atención directa de las más altas autoridades nor-

¹³⁴⁷ Vid. TUSELL, Javier: *Antonio Maura. Una biografía política*, Madrid, Alianza, 1994, pp. 188-192.

¹³⁴⁸ MORENO LUZÓN, Javier: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 357 y ss.

¹³⁴⁹ ROMANONES, Conde de: *Notas de una Vida*, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 430.

teamericanas: el Coronel Edward Mandell House y el propio Presidente Wilson. Para el acercamiento al primero de ellos Figueroa se valió de la amistad personal que le unía con el Embajador de los Estados Unidos en Madrid, Joseph E. Willard. Como tuvimos ocasión de comprobar, éste había mantenido a lo largo de la guerra contactos esporádicos con House, poniéndole al día de los principales asuntos de interés en relación con los acontecimientos peninsulares. Nada más firmarse el armisticio, Willard decidió retomar su correspondencia con el Coronel, exponiéndole lo que a su juicio eran las grandes oportunidades que España ofrecía para la aplicación de los diversos puntos del programa internacional estadounidense, y sobre todo aquéllos que tenían que ver con el aprovechamiento de las oportunidades de expansión comercial y financiera. El 21 de noviembre de 1918, en una carta confidencial dirigida al Coronel House —que había ido a París a finales de octubre para concluir con los aliados la negociación del armisticio—, el diplomático norteamericano le advertía de que los asuntos españoles

...han alcanzado una etapa crítica, y si deseamos aprovecharnos de ella debemos actuar rápidamente (...). Estoy más convencido que nunca de que unas relaciones comerciales estrechas entre España y los Estados Unidos se traducirían en ventajas directas para nosotros a la hora de retener y asegurar los lazos comerciales con las repúblicas sudamericanas (...). Está claro que Gran Bretaña (...) se ha dado cuenta de que juega fuertemente a favor de sus intereses convertirse en un estrecho aliado comercial de España, y ha comenzado una activa campaña en esta dirección.

A los ojos de Willard, era un buen momento para aprovechar el “momento psicológico” producido por el final de la guerra, y aplicar “una política liberal” hacia España. Por ello, invitaba al Coronel a venir a la Península Ibérica para poder discutir con él los detalles de la situación¹³⁵⁰. Tratando de incidir en esta línea de actuación, el representante norteamericano comunicó a Romanones el ofrecimiento que iba a hacer a House. El Conde, por entonces Ministro de Estado, no perdió tiempo para comunicar con su Embajador en París, José María Quiñones de León, rogándole que visitara al consejero de Wilson, “y le instara para que realizara [el] viaje antes de [la] venida a Europa del Presidente [de los] Estados Unidos”, ya que “[m]e interesaría muchísimo hablar con él y estimo que nuestra conversación podría redundar [en] gran convenien-

¹³⁵⁰ “They have reached an acute stage, and if we wish to avail ourselves of them we must act promptly (...) I am now convinced more firmly than ever that close commercial relations between the United States and Spain would prove of a direct advantage to us in securing and retaining those business connection with the South American Republics which we will probably seek to establish almost immediately. It is apparent that Great Britain (...) has already recognized that it is strongly to her interest to become closely allied commercially with Spain, and an active campaign in this direction has been inaugurated”; “psychological moment”; “a liberal policy”. Carta de Willard a House, 21/XI/1918. LOC, Willard Papers, I, 114, 7.

cia en [las] relaciones generales entre España y Estados Unidos¹³⁵¹. Sin embargo, el proyecto de Willard y las esperanzas del mandatario español iban a resultar vanas. House cayó enfermo de gripe y cuando se recuperó no le quedaba tiempo material para visitar España antes de la llegada de Wilson¹³⁵². De cualquier manera, tampoco parece que el Coronel fuera un entusiasta de las ideas de Willard. En la carta que escribió a éste tras reponerse de su enfermedad decía darse cuenta “de la gran importancia de ese viaje en este momento”, pero aseguraba un tanto descuidadamente que “será necesario retrasar la charla que tiene usted en mente hasta un día más afortunado¹³⁵³”.

Por su parte, previendo el resultado de estos intentos, Romanones ya había abierto un segundo frente, intentando lograr acceso directo al Presidente Wilson. Para ello, en los últimos días de noviembre había ordenado a Juan Riaño que tratase de lograr una audiencia privada con el inquilino de la Casa Blanca, al objeto de exponerle los puntos de vista de la diplomacia española ante las negociaciones de Versalles¹³⁵⁴. Pese a la apurada agenda del jefe del Estado norteamericano, el Embajador español consiguió entrevistarse con aquél el 3 de diciembre, el día anterior a su partida hacia Francia. El objeto de este encuentro no parecía ser otro que el de sentar las bases para futuros contactos hispano-norteamericanos, en los que España pudiera exponer sus opiniones a las autoridades estadounidenses. No obstante, Riaño introdujo ante el Presidente tres importantes cuestiones: la necesidad de reforzar los lazos España-Estados Unidos, la participación de España en la Conferencia de Versalles, y la posibilidad de que Wilson se detuviera en territorio español durante su viaje hacia Francia. En ninguno de los casos obtuvo el diplomático español una respuesta satisfactoria. En lo referente al deseo de “hacer más estrechas y cordiales las relaciones entre España y los Estados Unidos”, el padre del wilsonianismo se limitó a reseñar que estaba “dispuesto a cooperar cuanto pueda para estrechar las amistosas y cordiales relaciones que hoy existen entre España y los Estados Unidos”, añadiendo “que tenía gran satisfacción al ver que después de nuestra guerra no había quedado en España rencor alguno contra los Estados Unidos”. A la hora de hablar de la participación española en la conferencia de la paz, Wilson rechazó de plano la posibilidad de conceder al gobierno de Madrid un estatus superior al del resto de los neutrales europeos, al señalar que

¹³⁵¹ Tel. 905, de Romanones a Quiñones, 20/XI/1918. AMAE, Política, Política Exterior, Estados Unidos, H 2443.

¹³⁵² Tel. 1.121, de Quiñones a Romanones, 1/XII/1918. AMAE, *Ibidem*.

¹³⁵³ “...I realize the great importance of such a journey at this time (...). It will be necessary to defer the talk which you have in mind until a more fortunate day”. Carta de House a Willard, 29/XI/1918. LOC, Willard Papers, I, 114, 7.

¹³⁵⁴ Tel. 936, de Riaño a Romanones, 29/XI/1918. AMAE, Política, Guerra Europea, H 3054.

“en los arreglos que van a hacerse tienen que comprenderse intereses que afectarán a gran parte de las naciones, entre ellas España, Suiza, etc.” Era la intención del Presidente que a la hora de tratar determinados temas, se consultase a todos los gobiernos interesados, pero “en cuanto a la forma en que esto se realizará (...) dijo que nada se había resuelto”. Por último, en lo relativo a la escala en España, que daría a las autoridades de este país la posibilidad de conversar privadamente con el Presidente, éste se limitó a declinar amablemente la invitación, aludiendo que “todo su tiempo lo necesitaba para trabajar y que desea volver a los Estados Unidos lo antes posible¹³⁵⁵”. Resultaba evidente que Wilson no estaba en condiciones de adquirir ningún tipo de compromiso con un pequeño país como España. Todo lo relativo al Tratado de Paz –Liga de Naciones, cuestiones territoriales, redefinición del mapa europeo, etc.- estaba en el aire, y las diferencias que habían comenzado a surgir en el seno del bando aliado durante la negociación del armisticio presagiaban que todas las cuestiones no se cerrarían sino tras duros debates entre los vencedores¹³⁵⁶. Cualquier obligación contraída con terceros países supondría una lacra para la libertad de actuación de los Estados Unidos en este proceso.

No obstante, las esperanzas españolas no disminuyeron tras estas primeras gestiones. El 9 de diciembre, en una entrevista que mantuvo con Pérez Caballero, Subsecretario del Ministerio de Estado, Willard había sugerido la posibilidad de que algún alto funcionario “penetrad[o] de los puntos de vista del gobierno español”, se trasladase a París para entablar conversaciones con los representantes norteamericanos¹³⁵⁷. Enterado de esta proposición, el Conde de Romanones, que unos días antes se había hecho definitivamente con la Presidencia del Consejo de Ministros, mandó llamar al Embajador de los Estados Unidos el 10 de diciembre. Durante su encuentro, informó a Willard de que “probablemente llegaría a París entre el 16 y el 20 de los corrientes”, y le solicitó que arreglase junto con el Coronel House “una conferencia personal y extraoficial con el Presidente¹³⁵⁸”. El diplomático norteamericano se mostró encantado con la propuesta, y escribió inmediatamente a House para reiterarle que:

Si Romanones va a París en las presentes condiciones, la política española podrá ser influenciada, si no moldeada, en el futuro inmediato, por los deseos de nuestro Presidente. Estoy firmemente convencido de que España y su amistad pueden ser una gran ventaja para nosotros en las convenciones que se aproximan y en nuestras relaciones

¹³⁵⁵ Tel. 943, de Riaño a Romanones, 4/XII/1918. AMAE, H 3054.

¹³⁵⁶ Sobre la negociación del armisticio, vid. WALWORTH, A.: *The American...op.cit.*, pp. 54-73.

¹³⁵⁷ Memorando de la entrevista en AMAE, H 2443.

¹³⁵⁸ “...he would probably arrive in Paris between the 16th and the 20th instant and begged that you would arrange in advance for him a personal and unofficial conference with our President...”. Carta de Willard a House, 10/XII/1918. LOC, Willard Papers, I, 114, 7.

exteriores del futuro. (...) De cualquier manera, ¿no podemos ahora nosotros, tras nuestra victoria, permitirnos una política general e intentar hacer amigos fuertes para el futuro?¹³⁵⁹

La respuesta de París no tardó en llegar, aunque House no parecía compartir el entusiasmo de Willard. En 14 de diciembre, el Coronel informaba lacónicamente a la Embajada de los Estados Unidos en España de que el “Presidente estaría encantado de ver al Conde de Romanones el 18, el 19 ó el 20, según sea su deseo”, y apreciaba “esta oportunidad de discutir con tan distinguido e influyente español los muchos problemas que interesan a nuestros dos gobiernos¹³⁶⁰”. Figueroa había conseguido la oportunidad que buscaba, y estaba deseoso de sacar de ella todo el provecho posible, tanto para las futuras relaciones exteriores de España, como para su futuro político. Durante todo el proceso de preparación de su encuentro con Wilson había rogado a los norteamericanos que “su visita fuera mantenida en el más estricto secreto y que toda la correspondencia relativa a la misma fuera tenida como absolutamente privada¹³⁶¹”. De esta manera el Conde pudo controlar toda la información relativa a su viaje, utilizándola para su propio beneficio. No anunció su periplo hasta el mismo día de su partida, -el 18 de diciembre-, y cuando se presentó ante la prensa en su acostumbrada comparecencia en el Palacio de Santa Cruz, lo hizo para asegurar que partía hacia la capital francesa como resultado de una invitación personal y exclusiva del Presidente Wilson. Así lo relataba *La Vanguardia* al día siguiente:

Después justificó el Conde de Romanones su próxima visita al presidente de los Estados Unidos, diciendo que era el resultado de la invitación que el gobierno de España dirigió a Mr. Wilson tan pronto como tuvo conocimiento de que este jefe de Estado se proponía hacer una visita a la vecina república portuguesa (...). Se sabe que el mismo día que llegó a París el Presidente Wilson encargó al Coronel norteamericano House que un emisario saliera para Madrid con instrucciones para el Embajador de los Estados Unidos a fin de que enseguida fuera transmitido oficialmente al Conde de Romanones el deseo del Presidente.- El documento dice que el Presidente de los Estados Unidos invita al Conde de Romanones, presidente del Consejo de Ministros de España,

¹³⁵⁹ “If Romanones goes to Paris under the above conditions, Spain’s policy for the near future can be influenced, if not moulded, as our President may wish. I fell strongly that Spain and her friendship may be of great advantage to us in the approaching conventions and in our future foreign relations (...). In any event, can we not now, after our victory, afford a generous policy and endeavor thus to make strong friends for the future?”. Carta de Willard a House, 10/XII/1918, ya cit.

¹³⁶⁰ “The President will be delighted to see Count Romanones either of the 18th, 19th or 20th as he may desire...”; “...this opportunity to discuss with such a distinguished and influential Spaniard the many matters of interest between our two Governments”. Carta de House a Willard, 14/XII/1918. LOC, *Ibidem*.

¹³⁶¹ “...his proposed visit be kept in strictly secret and that all correspondence concerning it be considered absolutely unofficial...”. Carta de Willard a House, 10/XII/1918. LOC, *Ibidem*.

“por su posición preeminente, a una entrevista en cualquiera de los días 18, 19 y 20, a elección suya, para tratar de algunas de las materias de interés para los dos países y de otras cuestiones que afectan a la paz del mundo¹³⁶²”.

En el momento en que la prensa solicitó a Romanones que hiciera pública la carta en que se le había expresado la invitación presidencial, aquél dijo no poder hacerlo sin consultar con el Embajador de los Estados Unidos, echando sobre éste la culpa del secretismo que el mismo Conde había invocado. Ahora bien, Figueroa también preparó concienzudamente su encuentro con Wilson. En un acto administrativo un tanto inusitado en la dirección de la diplomacia española del momento, hizo redactar un documento que recogiera punto por punto los asuntos que habían de constituir la agenda de su entrevista con el mandatario norteamericano. Dividido en trece epígrafes, este texto presentaba un resumen del programa español en materia de política exterior, y constituía toda una declaración de intenciones para el futuro de las relaciones hispano-norteamericanas. En él puede igualmente discernirse la tendencia de la política exterior española a abandonar las posiciones realistas y efectuar reivindicaciones que iban mucho más allá de las capacidades de una potencia de segundo orden.

Un primer grupo de temas tratados en la agenda tenía que ver con los intereses políticos y estratégicos de España. La colocación del país en el sistema europeo de Estados se había visto completamente alterada como consecuencia de la destrucción del sistema de alianzas anterior a la Gran Guerra. En la reestructuración del equilibrio de fuerzas en el Viejo Continente que iban a llevar a cabo los vencedores debían necesariamente tratarse asuntos relativos a la posición española. Por todo ello, el Conde tenía intención de volver a exponer ante Wilson la necesidad de invitar a su gobierno “a participar en la Conferencia de la Paz”. Asimismo, consciente del importante papel que en toda esta evolución iba a jugar su interlocutor, decidió que podía resultar conveniente ponerle al día acerca de la posición española en la zona del Mediterráneo y sus reivindicaciones en Marruecos. Respecto al primero de estos asuntos, deseaba reseñar cómo España, “mediante los acuerdos de 1904 y 1907 consagró con Francia e Inglaterra el statu-quo en el Mediterráneo haciendo igual declaración en 1913 con Italia, garantizando y asegurando así la conservación de sus territorios”. En este proceso España había contraído diversos compromisos en territorio marroquí, donde estaba “decidida firmemente a proceder de acuerdo con Francia”. No obstante, el país aspiraba “a la inclusión en la zona española del enclave de Tánger”, ya que “sobre realizar una aspiración nacional en España, [la anexión] facilitaría el ejercicio de la acción de protectorado en la referida zona, privando a los elementos revoltosos de

¹³⁶² “España. Nota política”, *La Vanguardia*, 19/XII/1918. Sobre las reacciones de la prensa a la visita de Romanones vid. el informe de prensa preparado por la oficina del Agregado Militar de los Estados Unidos en España, 4/I/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

las facilidades y auxilios que pueden encontrar en la vecina zona de Tánger”. En esta línea, España estaba dispuesta a participar en “el proyecto de constitución de una Sociedad de las Naciones (...) que habrá de responder a los principios generales expuestos por el Ilustre Presidente en sus mensajes y discursos”. Era evidente que los funcionarios españoles, aunque no conocían en profundidad cómo iba a concebirse la nueva organización, la veían como un medio a través del cual participar en el sostenimiento del sistema de Estados, dentro del que se aspiraba a ocupar una posición de privilegio, como demuestra la indicación de que: “En el caso en que entrara en el propósito de los Estados Unidos establecer desde luego, y como base para la ulterior Sociedad de Naciones un vínculo especial con Francia e Inglaterra, España acogería con el mayor gusto la idea de su inmediata participación en ese vínculo”.

Aparte de los deseos por ver cumplidas sus aspiraciones en el nuevo marco de interacción internacional, España también arrastraba algunos problemas derivados directamente de la guerra cuya resolución definitiva había de tener lugar en Versalles. Conscientes de que los aliados iban a prestar una atención importante al espinoso problema de las reparaciones, el Conde y su gobierno no deseaban dejar pasar la oportunidad de reseñar que “con motivo de la campaña submarina han sido hundidos más de Setenta barcos españoles con pérdida de vidas y de un tonelaje que representa más del 20% del que constituía la flota mercante nacional”. Dichos barcos “navegaban muchas veces en servicio de los Gobiernos asociados”, y por ello “no sería justo, ni equitativo, que dichos Gobiernos se interpusieran ahora para privar a España de la legítima reparación de las pérdidas que sufrió”. Este asunto estaba directamente relacionado con la presencia de barcos de las Potencias Centrales que estaban fondeados en puertos españoles. Con ellos España aspiraba a compensar parte de los daños sufridos durante la guerra, aunque sabía que no podría hacerlo sin el consentimiento de los aliados. Mientras tanto, y para hacer valer sus reivindicaciones, Romanones proponía “poner todos esos barcos a disposición del Comité Interaliado para que con bandera y tripulación españolas prestaran los servicios que dicho Comité acordara, con asistencia, naturalmente, de un Representante español, y a reserva de lo que se determinase en definitiva en cuanto al destino y propiedad de dichos barcos”.

Un segundo grupo de temas tenía que ver con el desarrollo de las relaciones comerciales en el mundo de posguerra. Nadie pasaba por alto el hecho de que los Estados Unidos habían entrado en la contienda con la excusa de defender su derecho a comercial libremente con todas las naciones. Aparte, el Presidente Wilson había enunciado en el segundo de sus catorce puntos la necesidad de organizar los intercambios internacionales a partir de una “libertad absoluta de navegación en los mares,

fuera de las aguas territoriales, tanto en tiempos de paz como de guerra¹³⁶³. Temeroso de las consecuencias que pudiera tener la aplicación de este principio para las relaciones mercantiles de un país dependiente del exterior como era España, Romanones deseaba dejar claro que: “El Gobierno de S.M. sea cual fuere el nuevo estatuto comercial, desea firmemente que España continúe desarrollando su actividad mercantil e industrial con los demás países en iguales condiciones que antes de la guerra, salvo los arreglos particulares que con determinados Estados pueda negociar”. Igualmente, sabedor de que la importancia que habían adquirido los Estados Unidos dentro del comercio internacional español era una situación que podía perpetuarse, el Conde estaba convencido de que “convendría fomentar el intercambio mercantil entre ambos países intensificando las comunicaciones marítimas y proveyendo mediante acuerdos de carácter general o por medio de inteligencias parciales a las necesidades que en mayor o menor grado existen en cada uno de dichos países y de objetos manufacturados de que hay excedente en el otro”.

En tercer lugar, el gobierno español deseaba contar con el concurso de los Estados Unidos para una serie de iniciativas mediante las cuales buscaba únicamente aumentar su prestigio internacional. A nivel general, y dado que estaba por decidir el futuro de los territorios árabes que hasta el momento habían pertenecido al Imperio Otomano, deseaba que se tuviera en cuenta que “el problema de Tierra Santa interesa vivamente a España, cuyo Soberano conserva Su Patronato en aquellos lugares”. Esto era a causa de que “los numerosos protegidos españoles, especialmente entre el elemento hebreo, que conserva y cultiva el castellano de sus mayores constituyen otro motivo legítimo y poderoso para considerar que la participación de España en el caso de llegarse a una internacionalización de Tierra Santa no podría ser puesta en tela de juicio”. Por otra parte, y dentro de un asunto mucho más cercano a los intereses estadounidenses, Álvaro de Figueroa no podía olvidar el hecho de que España “no ha dejado nunca (...) de seguir interviniendo (...) en toda la que fue América española para contribuir al desenvolvimiento intelectual y económico de esos países con los elementos de que dispone, encauzando y dirigiendo a ellos la emigración, interesándose en empresas financieras, etc.” Romanones deseaba expresar su intención de perseverar en esta línea, pero reconocía “la legítima influencia que ejercen los Estados Unidos lo mismo en Centroamérica, que en la América del Sur y en Filipinas”. Creía no obstante que era posible encontrar “fórmulas y medios para concordar los intereses de España y los de los Estados Unidos y para que, lejos de chocar, se auxilien mutuamente”. Entre ellos señalaba especialmente “la presencia de una Representación española en la Unión Panamericana”.

¹³⁶³ “Absolute freedom of navigations upon the seas, outside territorial waters, alike in peace and in war...”. Mensaje al Congreso, 8/1/1918. FRUS, 1918, pp. 12-17.

Aparte de los mencionados, podríamos hablar de un último grupo de epígrafes de la agenda que apenas tuvieron ninguna repercusión en las relaciones hispano-norteamericanas en los meses o años siguientes, pero que dan buena muestra del halo de irrealidad y el grado de inmodestia que rodeaban a los decisores españoles del momento. Nos referimos a las referencias que en el documento se hacían al contencioso de Gibraltar y a las aspiraciones iberistas. Respecto al primero, a pesar de afirmarse que el gobierno español, “anteponiendo a su realización la sinceridad de sus sentimientos hacia la Gran Bretaña está decidido a no plantear el problema que por su índole es hoy día más bien sentimental que positivo”, se decía de pasada que “si el Presidente Wilson, por acto espontáneo de su manifiesta voluntad de eliminar cuanto en lo futuro pueda servir de motivo o pretexto a diferencias entre los pueblos, creyera del caso de hacer alguna indicación al Reino Unido [... España] no podría menos de verlo con simpatía y reconocimiento”. Sentimientos parecidos se expresaban sobre Portugal, un país que había luchado en la guerra al lado de los aliados, pero que en Madrid seguían considerando como inserto en la órbita hispana:

Desea España que Portugal se desenvuelva y progrese en todos los órdenes sin aspirar a intervenir en ninguno de sus problemas interiores (...) No puede perder de vista sin embargo el Gobierno español la eventualidad de que la situación interior de Portugal llegara a un grado de perturbación que hiciera necesaria, a juicio de alguna Potencia una intervención. España por su posición geográfica, por su historia y por sus intereses actuales, se considera con títulos para que, llegado el caso se contara con ella y con su acuerdo antes de llevar a cabo un acto de esa índole¹³⁶⁴.

Con todos estos puntos en mente, el Conde de Romanones inició su viaje hacia París en la tarde del 18 de diciembre de 1918. Le acompañaban dos funcionarios del Ministerio de Estado –Emilio de Palacios, director del Gabinete político, y Fernando Espinosa de los Monteros, director del Gabinete diplomático-, su secretario particular, Fernando Entrerríos, y uno de los Secretarios de la Embajada de los Estados Unidos en España, de apellido Magruder, cuya función era seguramente la de hacer de puente entre la delegación española y los representantes norteamericanos en la capital francesa¹³⁶⁵. Cuarenta y ocho horas después, el Primer Ministro español se encontraba finalmente cara a cara con Woodrow Wilson en el Hotel Crillon de París, donde los negociadores de los Estados Unidos habían establecido su cuartel general. Como había ocurrido previamente con el representante español en Washington, el Presidente no tuvo para Romanones más que palabras amables y evasivas. Tratando

¹³⁶⁴ La fuente de todas las citas de los últimos párrafos en la agenda para la entrevista entre el Conde de Romanones y el Presidente Wilson. AMAE, H 3054.

¹³⁶⁵ Vid. tel. de Willard a la misión americana en París, 18/XII/1918. LOC, Willard Papers, I, 115, 2. Y “España. Nota...art. cit.”.

de seguir lo más fielmente posible el plan que llevaba preparado, el Conde manifestó “que independientemente de los asuntos que afecten sólo a los beligerantes, y que a éstos no más corresponde discutir con motivo de la Paz, hay otros (...) asuntos (...) de interés mundial que atañen a los neutrales y en los que España tiene interés en ser oída”. A lo que el americano respondió simplemente que tenía “deseo de que los neutrales sean oídos en alguna forma respecto del particular”. Figueroa probó igualmente la estrategia de aludir continuamente a las ideas del Presidente. Así, aseguró que Wilson tenía “en el Gobierno y el pueblo españoles admiradores de las ideas que concretó en los 14 puntos de su conocido Mensaje”, y aprovechó para mencionar “la Sociedad de Naciones, ponderando las ventajas que para el bien general reportaría”. A lo que el mandatario norteamericano se limitó a mencionar “que, en efecto, es esa su idea favorita; que desea se llegue con motivo de la Paz a un acuerdo acerca de ella, para que el Tratado resulte garantía verdad, y no un mero papel en el cual él pusiera su firma”. Pasando al “asunto de los barcos alemanes y austro-húngaros refugiados en puertos españoles”, el representante español habló “de la fórmula propuesta de que dichos buques naveguen con bandera y tripulación españolas al servicio de la humanidad en general (reservando parte del tonelaje a España) y conforme a lo que el Comité interaliado dispusiera; sin perjuicio de todo ello, de resolver la cuestión de la propiedad en el Tratado de paz, o en general, ulteriormente”. Fue en este asunto donde menos esperanzado se mostró el líder de los Estados Unidos, al hacerse “cargo de lo dicho, mencionando la dificultad nacida (...) del grado de control que las muchas partes interesadas recaban para sí; no obstante lo cual, simpatiza con la idea de llegar a la fórmula que permitiera conciliar intereses”.

Respecto a las cuestiones comerciales, el jefe del gobierno español siguió de nuevo la estrategia de aludir “al punto (...) relativo a la libertad de los mares”, lo que sólo le sirvió para cosechar una serie de divagaciones de Wilson: “pronto dice éste que hay que estudiar y resolver problemas concretos relacionados con él. Como ejemplo, cita el MAR TERRITORIAL y la PROPIEDAD PRIVADA EN LA GUERRA MARÍTIMA”. Posteriormente, al decantarse hacia el caso concreto de las relaciones hispano-norteamericanas, el español ponderó de manera un tanto hipócrita “la satisfacción con que se juzga en España el proceder de los Estados Unidos al dar cumplimiento a los arreglos comerciales que con ellos tenemos”, y asentó que esperaba “que esto sea base de futuras relaciones de ese orden más intensas y activas”; y no sólo en el orden mercantil, ya que opinaba “que los norteamericanos tienen en España vasto campo de acción y que los españoles lo tendrían también así más ampliamente en los Estados Unidos”. Su interlocutor se ciñó a asentir “en un todo a estas ideas” y asegurar que “las comparte”, para luego volver a divagar acerca la manera “cómo los extranjeros han tenido acogida en aquel país [los Estados Unidos], viniendo a constituir parte integrante del mismo”.

Tampoco cosechó Romanones mayores éxitos a la hora de aludir a las especiales relaciones entre España y las Repúblicas Latinoamericanas. De manera sorprendente, viéndose interpelado acerca de este asunto, el Presidente Wilson aludió esquivamente a “la fabricación de armas y municiones” que “ha sido hasta ahora industria privada en los Estados Unidos; que es preciso reconocer que con ello se han fomentado disturbios en los citados países [sudamericanos...], y que todo ello hace recomendable se trate de implantar el MONOPOLIO DE ARMAS Y MUNICIONES, para que cada Estado sea responsable de la cuantía y del empleo de las mismas”. Finalmente, no le quedó al jefe liberal español otra cosa que recordar “la invitación que para visitar España se le hizo al Presidente Wilson por intermedio de nuestro Embajador en Washington”, a lo que éste contestó que había “venido a Europa, en cierto modo, como el niño que se escapa de la escuela, necesitando volver por el camino más corto para informar a quienes no le vieron marchar con agrado”¹³⁶⁶.

No obstante los escasos resultados prácticos del diálogo entre los dos mandatarios, que duró unos cincuenta minutos, Romanones no parecía dispuesto a que nada ensombreciera la apariencia de su éxito. Nada más abandonar a Wilson, escribió sendos telegramas a su sustituto en el Ministerio de Estado, Pérez Caballero, y al Rey. Al primero le aseguró eufóricamente que “el programa de hoy ha salido completo”, le pidió que visitara a “Willard para decirle en este día lo que me he acordado de él y de lo que quiere a España”, y le aseguró haber expuesto al Presidente “todos los puntos del programa”¹³⁶⁷. A Alfonso XIII le informó de que

La conversación con Wilson ha sido muy interesante y en extremo agradable para España. Persigue con insistencia la realización de su idea capital o sea la Sociedad de Naciones. Dice que está decidido a que las relaciones de España y América sean cada día más estrechas. La idea de su viaje (...) le ha impresionado hasta el punto de decirme que hará un esfuerzo para realizarla por más que no desconoce las grandes dificultades por falta de tiempo¹³⁶⁸.

A lo largo de los dos días siguientes, mientras aprovechaba su presencia en París para realizar otros encuentros con el Primer Ministro italiano –Orlando-, y su Ministro de Asuntos Exteriores –Sonnino-, así como con Poincaré y con el jefe del Quai D’Orsay -su viejo conocido Stéphan Pichon-, Romanones no perdía ocasión de declarar a la prensa “su gran satisfacción” por la charla con el gobernante estadouniden-

¹³⁶⁶ “Resumen de la entrevista del Sr. Conde de Romanones, Presidente del Consejo de Ministros de España, con Mr. Wilson, Presidente de los Estados Unidos de América del Norte, celebrada en París en día 20 de Diciembre de 1918, de 8’30 a 9’20 de la noche”. AMAE, H 3054.

¹³⁶⁷ Tel. de Romanones a Pérez Caballero, 20/XII/1918. AMAE, Ibidem.

¹³⁶⁸ Tel. de Romanones al Rey, 20/XII/1918. AMAE, Ibidem.

se¹³⁶⁹. Igualmente no desaprovechó la oportunidad para allanar en lo posible el ambiente de las relaciones hispano-norteamericanas, haciendo gala en algunos periódicos de la afinidad ideológica que existía entre los españoles y los norteamericanos. En unas declaraciones al *New York Herald*, asentó que “la idea de la unión de las naciones para perpetuar la paz del mundo no es nueva para España”, donde la “constitución de la Sociedad de las Naciones fue tema de discusión favorito de los hombres de Estado españoles y de la prensa mucho antes del programa de Wilson”. Y refiriéndose al mensaje de los catorce puntos, afirmó rendir tributo “a la sinceridad y sabiduría del presidente Wilson¹³⁷⁰”. Sólo cuando el 24 de diciembre por la mañana regresaba a Madrid, el Conde se atrevió a advertir no deseaba que se concedieran a su viaje “proporciones exageradas”, ya que “no habrá nadie capaz de creer que con las veinticuatro horas o poco más que estuve en la capital de Francia traiga resueltas todas las cuestiones que afectan a España¹³⁷¹”. De hecho, la totalidad de las incógnitas seguían presentes. El único resultado tangible del rápido periplo del premier español había sido la reflexión acerca de los puntos principales del programa español en materia de política exterior, y la manera de adaptarlos a los principios ideológicos y los planes de expansión económica de los norteamericanos. A exponer la evolución de cada uno de esos puntos dedicaremos la mayor parte del presente capítulo. Para ello seguiremos la clasificación que hemos establecido en los párrafos anteriores. En un primer apartado nos centraremos en la evolución de las cuestiones relacionadas directamente con los intereses políticos de España –participación en la Conferencia de Versalles, intervención en la génesis de la Sociedad de Naciones, destino de los barcos alemanes fondeados en puertos españoles, etc.-. Analizando las maniobras norteamericanas en relación con estos asuntos podremos percibir el proceso de transición que se produce desde los deseos de plena colaboración representados por el Presidente Wilson, hasta la abstención a la hora de participar en los asuntos políticos del Viejo Continente materializada con la llegada al poder en Washington de las administraciones republicanas. Las diversas reestructuraciones que sufrió el Estatuto de Tánger durante la década de 1920 determinarán el único punto de conexión entre los designios estratégicos españoles y los intereses norteamericanos que pervivió a lo largo de los años veinte, como consecuencia de la atención que desde mucho tiempo atrás prestaban los Estados Unidos al devenir del comercio en Marruecos. En una segunda parte del capítulo trataremos del desarrollo de las relaciones comerciales y financieras entre España y los Estados Unidos, tratando de ver cómo se llevaron al terreno práctico los deseos del

¹³⁶⁹ “Romanones en París”, *La Vanguardia*, 22/XII/1918.

¹³⁷⁰ Las declaraciones fueron recogidas en “Romanones en París”, *La Vanguardia*, 23/XII/1918. Vid. también “Romanones Well Pleased”, *The New York Times*, 26/XII/1918.

¹³⁷¹ “Llegada de Romanones”, *La Vanguardia*, 25/XII/1918.

Conde de Romanones por fomentar los intercambios comerciales entre España y los Estados Unidos, y por atraer las inversiones norteamericanas a la Península Ibérica. Esto nos servirá para estudiar los efectos en España de la política de expansión económica desarrollada en estos años por el gobierno y los empresarios de los Estados Unidos. Y finalmente, como viene siendo habitual en capítulos anteriores, dedicaremos un último apartado a desgranar aquéllos aspectos secundarios de las relaciones hispano-norteamericanas que contribuyeron a impulsar o dificultar el curso de los contactos bilaterales a lo largo de la tercera década del S. XX. En este punto podremos sondear alguna de las iniciativas que se derivaron de ese deseo expresado por Álvaro de Figueroa de fomentar los nexos entre España y las repúblicas latinoamericanas, y de colaborar en el desarrollo de determinados ideales norteamericanos.

8.2. De Versalles a la cuestión marroquí. Los Estados Unidos frente a las evoluciones de la política exterior española

8.2.1. La participación de los neutrales en la Conferencia de Versalles

Ya antes de declarar la guerra a Alemania en abril de 1917, el Presidente Wilson había hablado de la necesidad de que el conflicto diera paso a una paz diferente a todas las que se habían concluido hasta ese momento. En su mensaje al Congreso de 22 de enero de 1917, aseveró que “en cualquiera de las discusiones de paz que han de seguir a esta guerra debe darse por hecho que la paz tiene que ser completada por algún concierto definitivo del poder, que haga virtualmente imposible que una catástrofe similar nos abrume”. Tal resultado parecía lejano si se excluía de los futuros arreglos a los neutrales, ya que “meros acuerdos de paz entre los beligerantes no satisfarán ni siquiera a los mismos beligerantes”. Esta línea de pensamiento estaba en ese momento dirigida a defender que era “inconcebible que el pueblo de los Estados Unidos no jugara ningún papel en esa gran empresa” de la paz¹³⁷². Sin embargo, cuando los norteamericanos se implicaron directamente en la contienda, su máximo mandatario siguió haciendo continuos llamamientos que hablaban del carácter genérico y universal de la futura paz. El famoso discurso enunciador de los catorce puntos había tratado de mostrar que los Estados Unidos estaban actuando en todo momento guía-

¹³⁷² “In every discussion of the peace that must end this war it is taken for granted that the peace must be followed by some definite concert of power which will make it virtually impossible that any such catastrophe overwhelm us again”; “...mere terms of peace between the belligerent themselves”; “It is inconceivable that the people of the United States should play no part in that great enterprise”. FRUS, 1918, Suppl. 1, pp. 24-29. Citas de las pp. 24-26.

dos por “los principios de justicia para todos los pueblos y nacionalidades, y su derecho a vivir en iguales términos de libertad y seguridad entre sí, ya sean fuertes o débiles”. Y como máxima garantía para el cumplimiento de este propósito, el último de los epígrafes de este discurso wilsoniano había previsto la formación de “una asociación general de naciones” dedicada a defender “la independencia política y la integridad territorial tanto de los grandes como de los pequeños estados”, y por tanto abierta a la participación de todos¹³⁷³.

Frases como estas llevaron a muchos a dar por sentado que los países neutrales tendrían un papel que ejercer durante la negociación de la paz. Dado que en principio la futura asociación de naciones debía estar compuesta por todos los países, y se basaba en principios de igualdad y colaboración mutua, era natural que los estados que habían permanecido ajenos al conflicto pudiesen participar en su creación. Si ésta se llevaba a cabo en el transcurso de las conversaciones de paz, parecía entonces necesario que en ellas se admitiera a delegados neutrales, tanto más cuanto que muchos de esos países se veían igualmente afectados por cuestiones territoriales y problemas materiales que habían de ser solventados por los vencedores. Esto era especialmente así en relación con los países neutrales del Viejo Continente, como señalaba un artículo publicado a comienzos de 1919 en la tantas veces mencionada por nosotros *Current History*:

Las naciones europeas que permanecieron neutrales durante la guerra van a ser instadas a enviar representantes a París, donde se les puede invitar a estar presentes en la Conferencia de la Paz cuando se susciten temas que afecten a los intereses de estas naciones. Además de consideraciones generales como la Sociedad de Naciones, la libertad de los mares, y temas similares, que preocupan a todas las naciones de la tierra, prácticamente todos y cada uno los estados neutrales [del Viejo Continente] tienen algún interés más directo respecto a algunas de las viejas cuestiones europeas que implican derechos territoriales¹³⁷⁴.

¹³⁷³ “...the principles of justice to all peoples and nationalities, and their right to live on equal terms of liberty and safety with one another, whether they be strong or weak...”; “...general association of nations...”; “political independence and territorial integrity to great and small states alike...”. Mensaje de Wilson al Congreso, 8/1/1918. FRUS, 1918, pp. 12-17. Las citas son de las pp. 16 y 17.

¹³⁷⁴ “The European nations that remained neutral during the war are to be called upon to send representatives to Paris, where they can be invited to present at the Peace Conference when the subject touching the interests of these nations are taken up. What are these interest? Apart from the general considerations of a League of Nations, freedom of the seas, and similar subjects, which concern all the nations of the Earth, nearly every one of the neutral nations has a more direct concern with some old European question involving rights of territory”. “Neutrals and the Peace Congress. Knotty Problems Touching the Interests of Holland, Luxemburg, Spain, and other European Neutrals”, *Current History*, Vol. IX, n.º 2 (2), pp. 263-269. Cita en p. 263.

Incluso después de que los vencedores hubieran tomado su decisión final respecto a estos asuntos, algunos expertos, como Laurence M. Larson, profesor de la Universidad de Illinois, seguían reconociendo que “permanece el hecho de que algunos de los neutrales europeos han sufrido relativamente mayores pérdidas en el curso de la guerra que muchos otros países fuera de Europa que estuvieron técnicamente en guerra con Alemania”. Por ello, concluía que “puede que estas naciones tengan, después de todo, un interés real en las negociaciones de paz¹³⁷⁵”. Evidentemente, los gobiernos de la Europa neutral siguieron esta misma línea de pensamiento, y desde el momento en que el armisticio fue un hecho, comenzaron a trabajar para ser admitidos en la conferencia de Versalles. España, como hemos visto, expuso sus reivindicaciones al respecto ante el propio Wilson, y otros países europeos no se quedaron atrás. El 21 de noviembre de 1918, el gobierno suizo, a través de su Ministro en Washington, había expresado a Lansing que veía “como su derecho y su obligación no permanecer ajeno al arreglo de un determinado número de cuestiones en que Suiza, al igual que otros Estados, está directamente interesada¹³⁷⁶”. Igualmente, unos días después, el 7 de diciembre, el Ministro de Exteriores de Noruega, Nils Claus Ihlen, expresó al representante americano en Copenhague su opinión de que “era muy importante para los Ministros de Exteriores de los países neutrales establecer contacto directo con el Secretario de Estado de los Estados Unidos, y añadió que si se extendiera una invitación a [...aquellos] para asistir a la Conferencia de París, estaba seguro de que tal invitación sería aceptada con placer¹³⁷⁷”.

El Departamento de Estado adoptó ante estas solicitudes una actitud un tanto ambigua. Ya expusimos en capítulos anteriores cómo su participación en la guerra llevó a los Estados Unidos a modificar muchas de las actitudes que había sostenido hacia los países neutrales, y a adoptar puntos de vista similares a los que sostenían los países de la Entente. En estos últimos, algunas personalidades miraban con rencor las aspiraciones de unos gobiernos neutrales que en su opinión querían aprovecharse del resultado de la guerra sin haber pagado el precio de la participación en la misma. Tal era el parecer de Lord Curzon, que por entonces sustituía a Balfour al frente del *Foreign Office*, tras una entrevista con el Embajador de España en Londres, Merry del

¹³⁷⁵ LARSON, Laurence M.: “The European Neutrals and the Peace Conference”, *Historical Outlook*, Vol. X, n.º 2, pp. 71-74. Cita en la p. 71.

¹³⁷⁶ “...its right and duty not to stand aloof from the settlement of a certain number of questions in which Switzerland, like other States, is directly interested”. Nota del Ministro de Suiza a Lansing, 21/XII/1918. FRUS, 1919, Peace I, pp. 279.

¹³⁷⁷ “...it was most important for the Foreign Ministers of the neutral countries to come into personal contact with the Secretary of State of the United States, and added that if an invitation to attend the Paris Conference were extended to neutral Foreign Ministers he was sure such an invitation would be accepted with pleasure”. Desp. 1.100, del Ministro de los Estados Unidos en Copenhague al Secretario de Estado en funciones, 7/XII/1918. FRUS, *ibidem*, pp. 238-239.

Val, mantenida el 13 de enero de 1919. Durante la conversación, el diplomático español había tratado de instar a su interlocutor a adoptar una actitud benévola hacia el Gobierno de Madrid, en función de “la parte que España ha jugado en la guerra”, y de la “simpatía que sus dirigentes habían evidenciado hacia la causa aliada”. Observaciones que habían llevado al Conde Curzon a escribir, en un despacho dirigido al Embajador británico en Madrid, Arthur Hardinge:

Escuché esta enumeración con alguna sorpresa, y, además, sentí alguna dificultad en reconciliar los argumentos generales de Su Excelencia [el Embajador español] con mi propia recolección de los hechos de los cuatro años pasados. Me contuve, no obstante, de arrojar ninguna duda sobre su presentación de la historia, y me ceñí a observar que, si los aliados se han beneficiado con lo que han obtenido de España, la propia España ha ganado mucho más con la transacción. Había escapado a los estragos de la guerra. Su simpatía para con los aliados no se había visto sujeta a ningún sacrificio. Sus armadores habían amasado sumas de dinero muy grandes (...). Hasta el punto donde alcanzaba mi información, no había habido otro país de Europa que hubiera sufrido menos por causa de la guerra que España¹³⁷⁸.

En el gobierno norteamericano, pese a seguir apegados públicamente al principio de universalidad inherente a la ideología de su Presidente, habían surgido sentimientos parejos a los que reflejan las frases que acabamos de citar, aunque relacionados más directamente con el problema de los Estados neutrales del Hemisferio Occidental, que legalmente se encontraban en la misma posición que España o Suiza. Así quedó patente con motivo de una reivindicación efectuada por el canciller argentino, manifestando el interés de su país en formar parte de la Sociedad de Naciones, y solicitando ser admitido en la Conferencia de Paz en función de los servicios prestados por Argentina a la causa aliada. Frank Lyon Polk, Secretario de Estado en funciones, que había sido informado de que probablemente la actitud argentina tenía algo que ver con la visita efectuada por Romanones a París, aseguró que en su opinión “la Argentina mantuvo una posición de estricta neutralidad durante la guerra, y no hizo nada que la diera derecho (...) a un lugar en la Conferencia que discutirá la solución de los problemas derivados de la presente guerra”. Además, acceder a la participación de los

¹³⁷⁸ “I listened to this enumeration with some surprise, and, indeed, felt some difficulty in reconciling the general arguments of his Excellency with my own recollection of the events of the past four years. I refrained, however, from casting any doubt upon his presentation of history, and contended myself with remarking that, if the Allies had profited by what they had obtained from Spain, Spain herself had been a much greater gainer by the transaction. She had escaped the ravages of war. Her sympathy with the Allies had not subjected her to any sacrifices. Her shippers had made very large sums of money (...). So far as my information went, there was no other European country that had suffered less from the war than Spain”. Despacho 18, de Curzon a Hardinge, 13/I/1919. BOURNE, Kenneth y WATT, D. Cameron (eds.): *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print* (en adelante *British Documents*), Part II, Series I, Vol. 7, pp. 8-10.

neutrales resultaría, a sus ojos, discriminatorio para “aquéllos países sudamericanos que declararon la guerra a Alemania”, y que podían “sentir que no habían ganado nada de su cooperación con los Estados Unidos¹³⁷⁹”.

Existían, por tanto, cuestiones de orden práctico que se unían a sentimientos de recelo por la actuación de algunos de los países que habían permanecido ajenos al conflicto, y que instaban a las autoridades norteamericanas a desviarse un tanto de la línea oficial de sus declaraciones, y tomar una actitud de cautela respecto del papel que correspondía otorgar a los neutrales en Versalles. A tal efecto, el Departamento de Estado había decidido desde un primer momento dejar el tema sin resolver hasta que pudiera ser discutido cara a cara en los preliminares de la Conferencia por las delegaciones de las potencias. Consecuentemente, se informó a los diplomáticos aliados de que “la actitud de este Gobierno cuando se le aproxima un gobierno neutral pidiendo participar en la Conferencia de la Paz para aquellos problemas que les interesan es la de recibir tales peticiones con simpatía. Sin embargo, no se tomará ninguna postura (...) hasta después de que el Secretario de Estado llegue a París¹³⁸⁰”. A este marco de actuación se circunscribía la respuesta que Wilson dio a Riaño durante su conversación del 3 de diciembre.

Con todo, los funcionarios estadounidenses pasaron los meses de noviembre y diciembre de 1918 preparándose para el momento en que hubiera de discutirse acerca de la participación de los neutrales. En un memorando confeccionado el 16 de noviembre en la oficina del Secretario de Estado, se recogieron un total de treinta tres cuestiones que habrían de ser resueltas antes de la apertura de la Conferencia. Una de ellas era: “¿Deberían o no ser invitadas las naciones neutrales a participar en conferencias que tuvieran que ver con temas del estilo de la Sociedad de Naciones, la libertad de los mares, el desarme, la internacionalización de las vías marítimas y probablemente de las rutas terrestres y las reglas de la guerra en tierra mar y aire?¹³⁸¹”.

¹³⁷⁹ “The Argentine maintained a strictly neutral position during the War, and did nothing which entitled it, in the opinion of this Department, to take place at the Conference, which will discuss the solution of the problems arising out from the present war...”; “...those South American countries...”; “...might feel that they had gained nothing from their cooperation with the United States...”. Tel. 42, de Polk a Lansing, 30/XII/1918. FRUS, Peace I, pp. 229-230.

¹³⁸⁰ “...the attitude of this Government when approached by neutral Governments with requests for participation in the Peace Conference on matters of interests to them is to receive such requests with sympathy. No definite position, however, will be taken (...) until after the Secretary of State of State reaches Paris”. Nota del Secretario de Estado Adjunto, William Phillips, al Embajador de Italia en Washington, 29/XI/1918. FRUS, 1919, Peace I, p. 280.

¹³⁸¹ “Ought or ought not neutral nations to be invited to participate in conferences dealing with such subjects as a League of Nations, Freedom of the Seas, Disarmament, Internationalization of Waterways and possibly Land Routes, and Rules of War on Land and Sea and in the Air?”. Memorando sobre los planes para la Conferencia de la Paz, 16/XI/1918. FRUS, 1919, Peace I, pp. 285-287.

La respuesta fue objeto de reflexión a lo largo de las siguientes semanas, como consecuencia de las conversaciones que mantuvieron en París representantes de los gobiernos francés y norteamericano para preparar los preliminares de la Conferencia. El 15 de noviembre, el Coronel House remitía a Washington un documento concebido por el Ministerio galo de Asuntos Exteriores con observaciones acerca de las futuras reuniones. En él se contemplaba exclusivamente la participación de los “representantes de las potencias beligerantes que han tomado parte activa en la guerra”, con la posibilidad de que “excepcionalmente otras potencias puedan ser convocadas en tanto que problemas que les incumban directamente puedan ser objeto de debate¹³⁸²”.

Este documento fue estudiado por uno de los consejeros legales de la delegación norteamericana en París, David Hunter Miller –quien posteriormente se convirtió en uno de los principales consejeros de Wilson durante la forja de la Sociedad de Naciones¹³⁸³. En sus observaciones trataba de explicitar en alguna medida cuál habría de ser la participación de los no beligerantes:

...la Conferencia de la Paz, al proceder, como hará, a discutir aquéllas cuestiones relativas a derecho público del mundo futuro, se convertirá en un congreso, que tras solucionar los problemas provenientes directamente de la guerra, admitirá a los poderes neutrales del mundo para que participen en sus discusiones de paz para el futuro¹³⁸⁴.

Pero sería en otro documento donde las visiones de Miller respecto al problema de los neutrales quedarían plasmadas de forma más completa. A finales de diciembre preparó, junto con otro asesor norteamericano –James Scott Brown-, y siguiendo las órdenes de Lansing, un esquema de lo que a sus ojos había de ser el futuro tratado de paz. En el apéndice trataban la cuestión de los “Firmantes del Tratado de Paz”, y en su punto VI anotaban que “los neutrales más importantes pueden ser signatarios del Tratado de Paz”, y mencionaba a Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, Holanda, México, Noruega, Paraguay, España, Suecia, Suiza y Venezuela. Agrupando en un mismo bloque a los no beligerantes de Europa y América, Miller y Scott señalaban que:

...si el Tratado de Paz general va a incluir los acuerdos estableciendo el régimen internacional del futuro, estos importantes neutrales deberían ser admitidos como signata-

¹³⁸² “...representatives of the belligerent powers which have taken actual part in the war. Exceptionally other powers may be convened in so far as questions interesting them directly may be made the subject of debate...”. Tel. 109, de House a Lansing, 15/XI/1918. FRUS, Ibidem, pp. 344-352. Cita de la p. 345.

¹³⁸³ Vid. MILLER, David Hunter: *The Drafting of the Covenant*, New York, 1928.

¹³⁸⁴ “...the Peace Congress in proceeding, as it will, to the discussion of those questions involving the future public law of the world, will become a congress, which after settling the matters directly arising from the war, will admit the neutral powers of the world to participation in its discussion of peace for the future...”. Memorando de D.H. Miller. FRUS, 1919, Peace I, pp. 354-365. Cita de la p. 362.

rios. Puede ser deseable idear un modo de que puedan aparecer como signatarios de ciertas partes del Tratado de Paz, aquéllas concernientes a la Sociedad de Naciones y Declaraciones de Derecho Público¹³⁸⁵.

Aparte, los dos juristas advertían que “el alcance de los intereses de estos neutrales no se limita a esto”, pues “muchos de ellos están interesados en los pagos a exigir a las Potencias Centrales, ya que ellos y sus nacionales han sufrido daños como resultado del desarrollo de la guerra¹³⁸⁶”. Al comentar individualmente cada caso, los autores del documento incluían a España dentro de este último grupo, y hacían un resumen bastante exacto de sus intereses,:

España tiene un interés especial en el problema de las indemnizaciones provenientes del desarrollo de la guerra, a la par de compartir con otros estados un interés por el establecimiento de la Sociedad de Naciones. España también reclama un interés en Marruecos¹³⁸⁷.

Finalmente, se estipuló que el acuerdo definitivo en torno al problema de los países que tendrían o no derecho a estar representados en Versalles lo tomarían directamente los máximos mandatarios aliados en los días anteriores a la apertura oficial de la Conferencia¹³⁸⁸. Para esas reuniones preliminares, se tomaría como base un documento francés que partía de la premisa de que cada uno de los estados neutrales tendría derecho a estar representado por un plenipotenciario, frente a cinco para cada una de las grandes potencias, tres para el resto de beligerantes efectivos, tres para China y Brasil, dos para Polonia y Checoslovaquia, y uno por cada Estado latinoamericano que hubiera declarado la guerra a Alemania¹³⁸⁹. Consecuentemente, el 12 de enero comenzaron en el Quai d’Orsay las reuniones de lo que se conoce como Consejo Supremo o Consejo de los Diez, formado por los Ministros de Asuntos Exteriores y Presidentes del Gobierno de Francia, Gran Bretaña, Italia y los Estados Unidos, a los

¹³⁸⁵ “The more important neutrals may be signatories to the Treaty of Peace...”; “If the general Treaty of Peace is to include the agreements establishing the international regime of the future, these important neutrals ought to be admitted as signatories. It may be desirable to devise a scheme by which they can act as signatories to certain parts of the Treaty of Peace, those covering the League of Nations and Declarations of Public Law”. Carta de Scott y Miller al Secretario de Estado, 30/XII/1918. FRUS, 1919, Peace I, pp. 298-315. Cita de la p. 313.

¹³⁸⁶ “...the extent of the interest of these neutrals is not so limited...”; “...many of them are interested in the payment to be exacted from the Central Powers, for they and their nationals have suffered damages as the result of the conduct of the war...”. Ibidem, pp. 313-314.

¹³⁸⁷ “Spain has a special interest in the indemnity problems arising out of the conduct of the war, as well as sharing with other States an interest in the establishment of a League of Nations. Spain still claims interest also in Morocco”. Ibidem, p. 315.

¹³⁸⁸ Vid. Memorando de Pichon al Gobierno británico. *British Documents*, Part II, Series I, Vol. 7, pp. 91.

¹³⁸⁹ Ibidem, pp. 91-97.

que no tardando mucho, y por indicación inglesa, se unió Japón¹³⁹⁰. Este organismo se convirtió en el *sancta sanctorum* donde se ventilaron las principales cuestiones de la paz, hasta que fue sustituido en marzo de 1919 por el más exclusivo Consejo de los Cuatro –Clemenceau, Wilson, Lloyd George y Orlando-¹³⁹¹. Los mandatarios aliados sólo gozaron de seis días para terminar de detallar las cuestiones de procedimiento antes de que el 18 de enero de 1919 tuviera lugar la primera sesión plenaria de la conferencia.

En este clima de apresuramiento surgieron pronto importantes diferencias en torno al número de delegados que habría de corresponder a los países representados en la Conferencia. A las reivindicaciones de los Dominios británicos, que deseaban contar con delegaciones independientes de la de Gran Bretaña¹³⁹², se unieron pronto reivindicaciones de China, Portugal y otros, que esperaban poder hacer más numerosa su comisión parisina. Sobre el asunto de los neutrales, el 13 de enero el Consejo de los Diez se mostró de acuerdo con el plan original de concederles la presencia de un plenipotenciario, y se concretó que serían las cinco grandes potencias las encargadas de extender las correspondientes invitaciones a los países interesados. No obstante, antes de que se llegara a un arreglo definitivo, Stéphan Pichon propuso que se nombrara una comisión “para asentar los detalles relativos a la representación de los Estados pequeños y neutrales¹³⁹³”. Fue durante los trabajos de esta comisión, compuesta por delegados de los Estados Unidos –Arthur Hugh Frazier, Secretario de la delegación norteamericana-, Francia –M. Berthelot, consejero técnico de la representación francesa-, Italia –Conde Aldrovandi, jefe de la oficina de Sonnino- y Gran Bretaña –Sir Maurice Hankey, secretario del Gabinete de Guerra Británico¹³⁹⁴-, cuando se desechó la posibilidad de la participación de plenipotenciarios de los países que habían permanecido ajenos al conflicto. Desconocemos cuáles fueron las causas de este cambio de parecer, pero seguramente tuvieron que ver con las continuas divergencias que no paraban de surgir en torno a la composición de las representaciones de diversos países beligerantes. Éstas habrían puesto de manifiesto la conveniencia de evitar mayo-

¹³⁹⁰ Vid. McMILLAN, Margaret: *Peacemakers. Six months that changed the world*, London, John Murray, 2003, p. 61.

¹³⁹¹ Sobre el origen y funcionamiento de los Consejos de los Diez y de los Cuatro vid. TEMPERLEY, H.W.V. (ed.): *A History of the Peace Conference of Paris*, London, Henry Frowde y Hodder & Stoughton, 1920, pp. 236-278.

¹³⁹² Sobre la cuestión de los dominios, ver las minutas del Consejo Supremo del 12/I/1919, 4 p.m. FRUS, 1919, Peace III, pp. 482-494.

¹³⁹³ “...to settle details regarding the representation of small states and neutral estates...”. Minutas del Consejo Supremo, 13/I/1919, pp. 539-542.

¹³⁹⁴ Sobre los componentes de la comisión vid. MILLER, David Hunter: *My Diary at the Conference of Paris*, New York, Appeal Printing Company, 1924, Vol. 2, p. 275.

res problemas descartando de plano la presencia permanente de delegados de los estados no beligerantes. Finalmente, a propuesta de la mencionada comisión, y tras la correspondiente aprobación del Consejo Supremo, se acordó finiquitar el problema incluyendo en el documento que estipulaba las reglas de la Conferencia el siguiente texto:

Las potencias neutrales y los estados en formación serán oídos, oralmente o por escrito, al ser citados por las potencias con intereses generales, en sesiones dedicadas especialmente al examen de cuestiones en las que están directamente interesados, y sólo en lo que se refiera a esas cuestiones¹³⁹⁵.

Fueron aparentemente cuestiones de orden práctico, relativas a las diferencias que comenzaban a notarse entre las partes a la hora de afrontar la conferencia, las que impidieron a España ser oída en sus ruegos de tener presencia efectiva en Versalles. Si se daba voz a las reivindicaciones que todos los Estados deseaban hacer en relación con los problemas a resolver por los vencedores, el proceso de llegar a soluciones rápidas y coherentes se complicaría sobremanera. Por eso, los Estados Unidos percibieron pronto la necesidad de relajar sus reivindicaciones en relación con la diplomacia abierta y la adopción de acuerdos de espectro universal, y admitieron que fueran las grandes potencias las que llevaran en todo momento el peso de las decisiones. Así, muchos de los pequeños países que se ganaron el derecho a tener plenipotenciarios en las sesiones plenarias vieron cómo su labor a lo largo de los primeros meses de 1919 se ceñía a aceptar lo que decidían privadamente, y cada vez con mayor esfuerzo, Gran Bretaña, Francia, Italia y los Estados Unidos.

No obstante, el gobierno español no perdió de vista el resquicio que los estatutos de la conferencia habían dejado para la intervención de los neutrales en aquellos asuntos de su directo interés. Durante las semanas siguientes iba a centrar sus esfuerzos en lograr que se oyera su voz en las discusiones relativas a Marruecos, el futuro de los barcos alemanes y austro-húngaros, y la constitución del que había de ser el gran proyecto de la paz: la Sociedad de Naciones. En todos estos casos, los estadounidenses hicieron gala de una actitud ambigua. Por un lado, deseaban atraerse, allí donde fuera posible y sin adquirir fuertes compromisos, la simpatía de las pequeñas potencias. Tales Estados podían resultar útiles colaboradores en la creación de las nuevas estructuras internacionales. Igualmente, si un número suficientemente elevado de los mismos se significaba a favor de los Estados Unidos, éstos ganarían fuerza a la hora de discutir con el resto de grandes potencias los términos de la paz. Sin embargo,

¹³⁹⁵ “Neutral Powers and States in process of formation shall, on being summoned by the Powers with general interests, be heard, either orally or in writing, at sessions devoted especially to the examination of questions in which they are directly concerned, and only in so far as those questions are concerned”. Reglas de la Conferencia, I. FRUS, 1919, Peace, IV, p. 172.

fueron precisamente las diferencias interaliadas, unidas a la ruptura del consenso social y político norteamericano en torno a los proyectos wilsonianos, los que forzaron a la delegación estadounidense a dejar de lado cualquier intención inicial de defender las pretensiones de los pequeños países que veían en Versalles una esperanza para lograr objetivos largamente anhelados.

8.2.2. España, los Estados Unidos y el nacimiento de la Sociedad de Naciones

El proyecto de la Sociedad de Naciones levantó expectación en diversos sectores de la sociedad española, tanto adscritos como ajenos al régimen político imperante. Para muchos intelectuales y políticos progresistas, deseosos de ver a España adentrarse en la senda de la democracia, constituían un hábito de esperanza las palabras de Wilson augurando que su objetivo era un “mundo (...) seguro para cada una de las naciones amantes de la paz que (...) desean vivir su propia vida, [y] determinar sus propias instituciones¹³⁹⁶”. Si la Sociedad de Naciones iba a ser el instrumento desde el que conseguir ese propósito, España debía participar en ella, como un medio de verse impulsada hacia la modernización. Como expresión de este sentimiento, el 7 de noviembre de 1918, un grupo de ilustres pensadores, entre los que destacaban Unamuno, Menéndez Pidal o el mismo Azaña, publicaron en la revista *España* un manifiesto anunciando la constitución de la “Unión Democrática Española para la Liga de la Sociedad de Naciones Libres”. En este documento reflejaban que “esta paz que se anuncia (...) será (...) el principio de una nueva era [... caracterizada] por la reconstrucción del mundo según ideas y prácticas de justicia nunca usadas en otro período”, y se declaraban integrantes de “una fracción del pueblo español que siente una fervorosa solidaridad espiritual con el resto de los pueblos civilizados”, y que “quiere que la España total deje de ser lo que ha sido durante los últimos siglos, una aldea europea, para convertirse en una nación digna de colaborar en el nuevo orden del mundo¹³⁹⁷”.

A ojos de los políticos del régimen, la futura Liga de las Naciones era también motivo de esperanza, pero en un sentido muy diferente. Para ellos, el proyecto wilsoniano se aparecía como el medio a través del cual España podría alcanzar definitivamente el reconocimiento internacional por el que llevaban años pugnando. Como vimos, las gestiones que Romanones puso en marcha a finales de 1918 en relación con el proyecto societario no se basaban en el respeto a los principios ideológicos que habían despertado el entusiasmo de los signatarios del manifiesto que acabamos de citar. Por el contrario, al pretender para España un estatus por encima del resto de pequeñas potencias europeas, el primer ministro español estaba tratando de perpetuar

¹³⁹⁶ “...world (...) safe for every peace-loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions...”. Mensaje de Wilson al Congreso, 12/1/1918, ya cit.

¹³⁹⁷ Recogido por CASTIELLA, F. M.^a de: *Una batalla...op.cit.*, pp. 20-22.

la diferenciación jerárquica interestatal, que constituía uno de los símbolos más visibles de la vieja diplomacia.

Las diferencias en torno a las motivaciones de los diversos grupos que albergaban la esperanza de ver a España ocupar un puesto de importancia en la futura organización intergubernamental, quedaron puestas de manifiesto con motivo de la constitución de la comisión oficial española encargada de vigilar de cerca la gestación de la futura Sociedad. En fecha tan temprana como el 15 de noviembre de 1918, una serie de diputados liberales, reformistas y republicanos, entre los que destacaba Rafael Gasset, pidieron en el Congreso la designación de un grupo de expertos en derecho y economía que estudiase la manera en que podría efectuarse la adhesión de España a la Liga de Naciones. Poco después de acceder a la presidencia del Consejo de Ministros, el Conde de Romanones se hizo eco de esta solicitud, y el 9 de diciembre de 1918 se publicó un Real Decreto estableciendo la creación de la “Comisión sobre la Sociedad de Naciones”. Sin embargo, tanto en su composición como en su trabajo el nuevo organismo decepcionó a muchos de quienes primeramente habían velado por su establecimiento. Sus miembros fueron Valeriano Weyler, que actuaba como representante del Estado Mayor del Ejército; Augusto Miranda, en nombre del Estado Mayor de la Armada; Augusto González Besada, por la Junta de Aranceles y Valoraciones; Luis Marichalar, por el Consejo Superior de Fomento; Joaquín Fernández Prada, por la Academia de Jurisprudencia; y Manuel García Prieto, Rafael Gasset, Juan de la Cierva, Santiago Alba, Francesc Cambó, Melquíades Álvarez y Manuel González-Hontoria por designación expresa de Romanones. Como Presidente, y en calidad de miembro de la Comisión General de Codificación, actuó Antonio Maura. No es difícil darse cuenta de que la mayor parte de estos personajes, a excepción del propio Gasset y de Melquíades Álvarez, pertenecían a las diversas familias del espectro político monárquico, lo cual suscitó inmediatamente la crítica de los medios liberales, como el periódico *El Sol*¹³⁹⁸.

Algunas de las discusiones que se llevaron a cabo en el seno de la comisión parecieron igualmente reflejar más las preocupaciones de Romanones que los proyectos ideológicos de los reformistas. En la sesión del 14 de marzo de 1919, varios de los intervinientes mostraron su descontento ante el hecho de que fueran las grandes potencias las que estuvieran decidiendo en exclusiva cuál había de ser el esqueleto de la futura sociedad. Así, Sánchez de Toca habló de “la humillación incompatible con toda

¹³⁹⁸ Los datos contenidos en este párrafo han sido sacados del mejor estudio que se ha hecho hasta la fecha respecto de las actitudes de los diversos sectores de la opinión pública frente a la entrada de España en la Sociedad de Naciones: SOLÉ, Gloria: “La incorporación de España a la Sociedad de Naciones”, *Hispania*, n.º 36 (1976), pp. 131-169. Vid. especialmente pp. 132-138.

dignidad nacional que nos resultaba por el condicionado de que para entrar en la Sociedad de Naciones, debería España antes de que se le abriera la carpeta, contraer el compromiso de rendirse a discreción de lo que en esa carpeta se disponga”. Seguidamente, Antonio Maura tomó la palabra para resaltar que pese a ser “sincero partidario de la Sociedad de las Naciones y de los fines indicados en la declaración de principios que aprobó oportunamente la Comisión, encuentra en el proyecto presentado por Wilson algunos puntos esenciales que no solo no constituyen dichos fines, sino que los contrarían, invierten y aún imposibilitan”. Igualmente, veía incompatible con la dignidad de España que el país quedase excluido de las conversaciones parisinas:

España tiene fuerza para imponer que el proyecto definitivo esté en consonancia con los fines consignados en la declaración de principios aprobada por la Comisión, y podemos presenciar que se constituya una Sociedad de Naciones que no sea la que queremos; pero, nuestro consejo al gobierno ha de ser el de que España. Como órgano llamado en el mundo a ser la voz de la sensatez y del interés general sin defender a nadie, pero sin dejar de expresar su sentimiento, dé su opinión, aunque después y a pesar de los inconvenientes, pueda resultar indispensable entrar en la Sociedad que se constituya en términos diversos de nuestra aspiración¹³⁹⁹.

Buscando precisamente el reconocimiento de esa posición especial de España, y tratando de que se cumpliera la parte del reglamento de la Conferencia de Versalles relativa a la participación de los neutrales en aquellos asuntos que fueran de su interés, el Embajador de España en París, Quiñones de León, pasó los dos primeros meses de 1919 procurando poner a las potencias aliadas al tanto de las aspiraciones españolas. El 7 de marzo consiguió tener con el Coronel House una charla en torno a la Sociedad de Naciones. Sin embargo, sólo logró del consejero norteamericano la declaración de que “era partidario de que se oyera a determinados neutrales, entre los cuales se contaba en primer término a España, y que así se lo había expuesto a Robert Cecil, que había estado completamente de acuerdo con él, lo mismo que Monsieur Pichon y Monsieur Tardieu, con quienes había hablado de esto¹⁴⁰⁰”.

Las evasivas de House eran un reflejo más de la evolución que estaban siguiendo las conversaciones de paz. La tendencia exclusivista que había llevado a Francia, Gran Bretaña, Italia y los Estados Unidos a excluir a los neutrales de la Conferencia y reservarse para sí la toma de las grandes decisiones, se dejó sentir igualmente a la hora de tratar temas de supuesto calado general, como la Sociedad de Naciones. Al objeto de confeccionar un primer borrador de las normas que regirían este organismo, el Consejo de los Diez había decidido a finales del mes de enero de 1919

¹³⁹⁹ Acta de la Comisión sobre la Sociedad de Naciones, 14/III/1919. AR, Leg. 5, Exp. 38.

¹⁴⁰⁰ Tel. 286, de Quiñones a Romanones, 7/III/1919. AMAE, H 3054.

la creación de un comité *ad hoc*, que comenzó sus trabajos el día tres del siguiente mes, bajo la presidencia del propio Woodrow Wilson. El resto de sus miembros eran personajes importantes de las delegaciones aliadas: el propio House por los Estados Unidos; Lord Robert Cecil y el general Jan Christian Smuts por Gran Bretaña y sus dominios; el internacionalista Léon Bourgeois y el jurista Ferdinand Larnaude por Francia; Orlando y el abogado Vittorio Sciajola por Italia; el Ministro de Exteriores Makino y su Embajador en Londres Vizconde Chinda por Japón; y una serie de representantes de los países menores con presencia en Versalles: Paul Hymans (Bélgica), Wellington Koo (China), Batalha Reis (Portugal), Epitacio Pessôa (Brasil) y Milenko Vesnic (Serbia)¹⁴⁰¹.

En la novena de las sesiones de este comité, celebrada en la mañana del 13 de febrero, el general Smuts preguntó “si las potencias neutrales (...) deberían considerarse como signatarios originales del Pacto o se adherirían posteriormente”. La cuestión abrió un arduo debate en torno a dos puntos: el papel que los países que habían permanecido ajenos al conflicto debían tener en la formulación oficial de los estatutos de la Sociedad, y la lista concreta de neutrales que serían admitidos en la misma. Respecto al primer aspecto, fue el antiguo delegado francés en las Conferencias de la Haya, Léon Bourgeois, quien expresó el parecer de la mayoría de los presentes al recordar que “antes de la apertura de la conferencia se había dicho que los aliados determinarían *entre ellos* las condiciones sobre las que se organizaría la Sociedad de Naciones, así como sus principios guía. Es lo que los aliados estamos haciendo. Debemos permanecer unidos”. En cuanto al segundo de los problemas, venía motivado por sugerencias como la efectuada por el primero ministro italiano, Orlando, al manifestar que “algunos [neutrales] no estaban de nuestra parte en tanto que se han aprovechado de la guerra y han tenido una actitud egoísta”, mientras que otros “han hecho su tarea noblemente y han mantenido su neutralidad al mismo tiempo”. Finalmente, siguiendo las indicaciones de Wilson, y sobre todo de Robert Cecil, se decidió que en orden a evitar cualquier tipo de inconvenientes “todos los neutrales deberían ser invitados sin discriminación” a unirse a la Sociedad, aunque se adheriría al Pacto una lista estableciendo exactamente el nombre y número de los países que serían bienvenidos¹⁴⁰².

¹⁴⁰¹ WALTERS, Francis Paul: *A History of the League of Nations*, London, Oxford University Press, 1969, pp. 32-33.

¹⁴⁰² “...whether the neutral powers (...) should be considered as original signatories to the covenant or as subsequent adherents to the pact...”; “Before the opening of the Conference it was said that the Allies would determine among themselves the conditions upon which the League of Nations should be organized and its guiding principles. That is what we Allies are now doing. We must stand together”; “...some of them who are not sympathetic inasmuch as they have made profit out of the war and have maintained an egotist attitude...”; “...who have nobly done

No fue necesario esperar a la conclusión del Tratado de Paz para conocer los Estados a quienes los aliados tenían intención de incluir en la Sociedad. Durante las sesiones del comité algunos de sus miembros habían hecho notar que existía “una cierta inquietud entre los neutrales¹⁴⁰³”. Por ello, pese a la decisión de excluirlos de cualquier intervención oficial en el diseño del Pacto, los vencedores pensaron que se podría calmar su orgullo arbitrando algún mecanismo que les permitiera expresar sus opiniones respecto de la Liga, sin que sus puntos de vista resultaran vinculantes para las grandes potencias. Para ello se aprovechó la interrupción de las reuniones del comité de la Liga que tuvo lugar como consecuencia del viaje de un mes que el Presidente Wilson inició a los Estados Unidos el 14 de febrero. Ese mismo día una sesión plenaria de la Conferencia había dado su visto bueno al primer borrador del Pacto, que fue hecho público inmediatamente. Casi un mes después, el 10 de marzo, el Coronel House enviaba una comunicación a los representantes en París de los gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, Holanda, Noruega, Paraguay, Persia, El Salvador, España, Suecia, Suiza y Venezuela¹⁴⁰⁴. En ella, aseguraba que “la Conferencia desea sinceramente que los gobiernos neutrales tengan una oportunidad de considerar y presentar su visión” del Pacto. Sin embargo, dada la “dificultad de consultar oficialmente a los gobiernos neutrales, debido a que la presente Conferencia en París es una reunión de potencias beligerantes”, se había decidido invitar a aquéllos “a asistir a una conferencia privada y totalmente extraoficial” el 20 de marzo de 1919¹⁴⁰⁵. Al conocer la noticia, Romanones no pudo evitar mostrar cierta suspicacia ante la informalidad de la convocatoria, y admitió dudar de “si debemos considerar suficiente la invitación hecha por el coronel House¹⁴⁰⁶”. Sin embargo, Quiñones de León le advirtió de que la mayor parte de los países llamados habían accedido a ir a la reunión convocada por el norteamericano, y el gobierno español decidió seguir la corriente, nominando como

their duty and have kept their neutrality at the same time...”; “...All neutrals should be invited without discrimination...”. Minutas de la novena sesión en: MILLER, David H.: *The Drafting of the Covenant*, London, G.P. Putnam's Sons, 1928, Vol. I, pp. 236-240. Las cursivas son nuestras.

¹⁴⁰³ “...a certain uneasiness among the neutrals...”. Ibidem.

¹⁴⁰⁴ Lista de neutrales en MILLER, D.H.: *My Diary...op.cit.*, vol. VII, p. 21.

¹⁴⁰⁵ “...the Conference earnestly desires that neutral Governments should have an opportunity of considering it and representing their views...”; “...difficulty in consulting the neutral Governments officially since the present Conference at Paris is a meeting of belligerent Powers...”; “...to attend a private and entirely unofficial conference...”. Nota de House a Quiñones de León, 10/III/1919. AMAE, H 3054.

¹⁴⁰⁶ Tel. 239, de Romanones a Quiñones de León, 13/III/1919. AMAE, Ibidem.

representante español a Manuel González-Hontoria, miembro de la comisión española encargada de evaluar el Pacto¹⁴⁰⁷.

Las actuaciones de Hontoria en París, y de Quiñones tras la partida de aquél, constituyen un nuevo testimonio de las verdaderas intenciones del gobierno español. La reunión de neutrales se inició, bajo la supervisión de Cecil, House, Bourgeois y otros tres miembros del Comité de la Liga, el 20 de marzo en el Hotel Crillon. Tras las presentaciones, se hizo lectura pública de los diversos artículos del Pacto, y las distintas delegaciones fueron exponiendo sus comentarios al respecto de cada uno de ellos. Al llegar al artículo III, relativo al Consejo de la Sociedad, que había de estar compuesto por cinco miembros permanentes –Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Francia y Japón-, y cuatro movibles¹⁴⁰⁸, Hontoria presentó la que probablemente fue la más importante de sus enmiendas. En ella, solicitaba para España una “situación especial”¹⁴⁰⁹ en el más alto organismo de la Sociedad. Podemos adivinar en qué consistía exactamente esta petición a través de un memorandum que dos días después entregó Quiñones de León al Embajador británico en Londres. En él se decía que:

Se ha reconocido siempre a España una situación política especial, casi igual a la de las grandes potencias y muy superior a la de las pequeñas. (...) Mientras que el país neutral más extenso de Europa (Suecia), no tiene más que 447.864 kilómetros cuadrados y 5.500.000 habitantes, España tiene 505.206 kilómetros cuadrados y 22.000.000 de habitantes. El conjunto de su comercio exterior, de su flota mercante, del número de sus nacionales establecidos en el extranjero, de sus fuerzas militares, de su solidaridad de raza con otros pueblos, de la complejidad de su vida internacional, de sus tradiciones, la designan como las más importante, después de las cinco grandes potencias, para tomar parte en el Consejo Ejecutivo. Por estas razones ha pedido tener en él un puesto permanente...¹⁴¹⁰

¹⁴⁰⁷ Vid. nota oficiosa entregada a la prensa por el Ministerio de Estado, comunicando el nombramiento de González-Hontoria, 17/III/1919. AMAE, *Ibidem*.

¹⁴⁰⁸ Para el borrador del Pacto del 14 de febrero, vid. MILLER, D.H.: *The Drafting...op.cit.*, vol. II, pp. 327-335.

¹⁴⁰⁹ “...a special situation...”. *Ibidem*, vol. I, p. 634.

¹⁴¹⁰ “Il a toujours été reconnu à l’Espagne une situation politique spéciale presque égale à celle des grandes Puissances et de beaucoup supérieure à celle des petites. (...) Tandis que le pays neutre de l’Europe de la plus grande étendue (Suède) n’a que 447,864 kilom. carrés et 5,500,000 d’habitants, l’Espagne a 505,206 kilom. carrés et 22,000,000 d’habitants. L’ensemble de son commerce extérieur, de sa flotte marchande, du nombre de ses nationaux établis à l’étranger, de ses forces militaires, de sa solidarité de race avec d’autres peuples, de la complexité de sa vie internationale, de ses traditions la désigne comme la plus importante, après les cinq grandes Puissances, pour faire partie du Conseil exécutif. Pour ces raisons elle a demandé d’y avoir un siège permanent”. Desp. 294, de Lord Derby a Lord Curzon, 22/III/1919. *British Documents*, Part II, Series I, Vol. 7, pp. 10-11.

Una vez que quedó claro que las enmiendas propuestas por los neutrales no iban a ser tomadas oficialmente en consideración por el Comité redactor de los estatutos de la Sociedad, el gobierno español centró todas sus aspiraciones en la consecución de ese puesto en el Consejo. Habida cuenta de la actitud poco amistosa de Clemenceau respecto de los Estados que habían quedado al margen de la contienda, y de los roces que existían entre España y Francia respecto al futuro del protectorado marroquí, Romanones y su sucesor en la cartera de Estado –que fue el propio Hontoria, bajo la presidencia de Maura-, decidieron centrar sus esfuerzos en atraerse la simpatía de Gran Bretaña y de los Estados Unidos. A tal efecto, el Embajador Quiñones de León mantuvo entrevistas con Lloyd George y habló del asunto “con verdadera insistencia” al Coronel House. Finalmente, Lord Robert Cecil le aseguró que “los ingleses propondrían, cuando llegara el caso, que un representante [...español] fuera uno de los cuatro miembros del Consejo Ejecutivo que habrían de representar a las naciones no comprendidas entre las cinco grandes potencias”. Días después, el propio Coronel House invitó a comer al diplomático español, para referirle algo que no debían saber “más que los ángeles y yo”, y asegurarle que “tanto Wilson como él, desean que los Estados Unidos realizaran una política de completa amistad con España, que borrase por entero viejos resquemores, y que estaban dispuestos a ayudarnos en nuestra pretensión relativa a la Sociedad de Naciones¹⁴¹¹”.

En esta ocasión, parece que las insistencias del gobierno español habían dado su fruto, ya que tanto británicos como norteamericanos, que trabajaron codo con codo para resolver rápida y eficazmente todos los problemas finales relativos al Pacto, cumplieron la promesa hecha a Quiñones. En la decimoquinta reunión del Comité de la Liga, celebrada el 11 de abril, Cecil aseguró que “los estados neutrales serían admitidos enseguida”, y señaló a “España en particular”, porque ya “había indicado su deseo de convertirse en miembro de la Sociedad de Naciones”. Aunque la afirmación levantó cierta polémica entre los reunidos, lo cierto es que nueve días después David Hunter Miller –de acuerdo con el Coronel House-, y el propio Cecil acometieron sin estorbo la elección los cuatro miembros no permanentes del Consejo. Según Miller:

Tras alguna discusión nos pusimos de acuerdo en Bélgica, Brasil, España y Grecia como los cuatro estados. Pensamos que Bélgica y Brasil eran más o menos inevitables; que España era el más grande de los neutrales, siendo la única alternativa posible la de Noruega, habida cuenta de la necesidad de elegir a un neutral, y que Grecia era el mejor de los Estados balcánicos¹⁴¹².

¹⁴¹¹ Carta de Quiñones a Hontoria, 28/IV/1919. AM, Leg. 303, Carpeta 1.

¹⁴¹² “After some discussion we agreed on Belgium, Brazil, Spain, and Greece as the four States. We thought that Belgium and Brazil were more or less inevitable; that Spain was the largest neutral, the only possible alternative being Norway, it being necessary to choose a neutral, and

Esta decisión, que fue ratificada por el Consejo de los Cuatro en la mañana del 28 de abril de 1919¹⁴¹³, y por el plenario de la Conferencia esa misma tarde¹⁴¹⁴, alegró sin duda el talante de los miembros del gobierno español, pero no les dejó plenamente satisfechos. Nada se había acordado respecto al carácter permanente del puesto de España en el Consejo, que habría de suponer el reconocimiento final de su estatus de potencia intermedia. De hecho, la representación lograda por los españoles revestía un carácter meramente provisional, ya que sólo estaba asegurada “hasta el momento en que la Asamblea haya elegido a los primeros cuatro miembros de la Sociedad que estarán representados en el Consejo¹⁴¹⁵”. Por ello, durante los meses siguientes los ejecutivos de Alfonso XIII hubieron de seguir luchando para perpetuar su exiguo éxito, y volvieron ocasionalmente a buscar el apoyo estadounidense, que tan buenos resultados había dado en París. Así ocurriría, por ejemplo, en mayo de 1920, cuando la comunidad internacional comenzó a discutir acerca del lugar en que habría de celebrarse esa primera asamblea que tenía que ratificar a los miembros del Consejo. El evento podía suponer, a ojos de las autoridades españolas, una oportunidad de ensalzar el prestigio del país, y asegurarse de esta manera la permanencia. Concededores de que según lo acordado en Versalles la reunión habría de ser convocada por el Presidente Wilson, el Marqués de Lema –Ministro de Estado en el que sería el último gabinete presidido por Dato–, escribió a Riaño, en mayo de 1919, “que existe la opinión de que el Presidente Wilson no es partidario de escoger Bruselas (...) al Gobierno de S.M. le sería muy grato que la elección recayera en Madrid”. Por ello, ordenaba al Embajador que emprendiera “con toda urgencia y habilidad la oportuna gestión exploratoria [para ver] la forma de hacer llegar esta indicación a conocimiento del Presidente Wilson sin que trascienda¹⁴¹⁶”.

Las pretensiones de Lema no podían haber sido suscitadas en peor momento, habida cuenta de la situación política por la que atravesaban los Estados Unidos. A esas alturas, el Senado había rechazado por dos veces –el 19 de noviembre de 1919 y el 19 de marzo de 1920¹⁴¹⁷– el Tratado de Versalles, y estaba en el aire el futuro no sólo del papel que iban a ejercer los norteamericanos en el ordenamiento que habían

that Greece was the best of the Balkan States...”. MILLER, D.H.: *My Diary...op.cit.*, Vol. I, pp. 261-262.

¹⁴¹³ Vid. minutas de la reunión del Consejo, 28/IV/1918. FRUS, 1919, Peace, V, pp. 308-326.

¹⁴¹⁴ Resolución en MILLER, D.H.: *The Drafting...*, Vol. I, p. 493.

¹⁴¹⁵ “...such time as the Assembly shall have selected the first four Members of the League to be represented on the Council...”. *Ibidem*.

¹⁴¹⁶ Tel. 74, de Lema a Riaño, 31/V/1919. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8183.

¹⁴¹⁷ Sobre el seguimiento de este proceso efectuado por la diplomacia española, vid. los despachos de AGA, *ibidem*.

ayudado a crear, sino el futuro de ese mismo sistema. Por ello, cuando el Embajador español habló, en cumplimiento de sus instrucciones, con el Subsecretario de Estado Frank L. Polk, éste trató de quitarse la sugerencia española de encima, arguyendo “que aquí no se ha recibido todavía la petición para que [el] Presidente convoque [la] primera reunión [de la] Asamblea [de la] Sociedad [de] Naciones”. Sin embargo, ante la insistencia de Riaño, al preguntar si “Mr. Wilson tenía alguna preferencia en cuanto al lugar [de] la reunión”, el norteamericano no pudo menos que responder “que no, y que indudablemente designaría la ciudad que [la] Sociedad Naciones propusiera, pues toda vez que los EEUU no habían ratificado el pacto, Mr. Wilson deseaba evitar toda intervención que no fuera absolutamente necesaria¹⁴¹⁸”. Con esta sincera declaración se cerraba a España la ocasión de lograr a través de los Estados Unidos sus objetivos respecto del proyecto estrella de los planes de paz norteamericanos. Veamos ahora lo que ocurrió con los otros problemas que despertaban el interés de los funcionarios del Palacio de Santa Cruz.

8.2.3. Los Estados Unidos y los barcos de las Potencias Centrales fondeados en puertos españoles

La destrucción de sus barcos mercantes a manos de submarinos alemanes fue quizá el mayor símbolo de la debilidad de una pequeña potencia como España en medio del escenario bélico de la Primera Guerra Mundial. Los gobiernos radicados en Madrid se habían pasado los años de lucha reclamando infructuosamente ante la Cancillería berlinesa una compensación por sus pérdidas navales. Cuando finalmente, en octubre de 1918, los germanos accedieron a otorgar provisionalmente a España el control de siete de sus barcos estacionados en puertos peninsulares, las autoridades del país se encontraron con que los aliados amenazaban con no reconocer el traspaso. De hecho, cuando el 11 de noviembre de 1918 entró en vigor el armisticio, las Potencias Asociadas estaban discutiendo la posibilidad de efectuar algún tipo de representación ante las autoridades españolas, en relación con esos siete barcos. El Embajador italiano en los Estados Unidos, Conde Macci di Celere, había informado ya al Secretario de Estado que su gobierno no podía aceptar la cesión de los vapores, porque “según el Derecho Internacional, sólo los beligerantes tienen derecho a incautarse de navíos beligerantes”. Además, advertía de que “si la facultad de incautación se extendiera a todos los estados neutrales los derechos de los beligerantes se verían perjudicados...¹⁴¹⁹”. Seguramente, unas semanas atrás el Departamento de Estado hubie-

¹⁴¹⁸ Tel. 258, de Riaño a Lema, 1/VI/1919. AGA, Ibidem.

¹⁴¹⁹ “...in the international right, only belligerent states are entitled to requisite belligerent merchantmen...”; “...if the faculty to requisite be extended to all neutral states it would prejudice belligerent rights...”. Memorando de Celere a Lansing, s/f. NARA, RG 59, 1910-1929, 763.7211 Sp1/47.

ra optado por hacer caso de los argumentos de Celere, y coordinado una protesta interaliada frente a las autoridades españolas. Sin embargo, el cese de las hostilidades parecía haber cambiado la perspectiva norteamericana. La actitud de dureza hacia los neutrales exhibida en los meses anteriores había venido motivada por la necesidad de relegar cualquier tipo de consideración al objetivo primario de ganar la guerra. Ahora que la victoria estaba asegurada, era el momento de pensar en la mejor estrategia para lograr la aplicación de los objetivos de paz norteamericanos, y de retomar los programas de política exterior anteriores a 1917. Cosas ambas que podían hacer necesaria una actitud más condescendiente hacia determinados países de segundo rango, como España. Por ello, Lansing optó por la cautela a la hora de dar contestación a las indicaciones italianas. Explicó que “debido a que los hechos relativos a la transacción no han sido expuestos en su totalidad (...) pueden existir datos que no se han hecho públicos y que darían al Gobierno español derecho a tomar posesión de los barcos alemanes”. Por ello, el Secretario creía que lo mejor era “no protestar ante España, (...) sino simplemente notificarle que los Gobiernos Asociados son incapaces de (...) acceder a la transmisión propuesta (...) hasta haber sido informados de las circunstancias¹⁴²⁰”.

Los dirigentes españoles no desaprovecharon la oportunidad que se les ofrecía. Desde el mismo momento de su llegada al Ministerio de Estado, el Conde de Romanones discutió frecuentemente con Willard el problema de los navíos. Figueroa no sólo aspiraba a la posesión de los siete barcos que ya controlaba, sino también a la incautación de una parte importante de los mercantes germanos fondeados en ese momento en puertos españoles, y que servirían para resarcir al país de las pérdidas sufridas por su marina de transporte durante la guerra. El político español sabía que los aliados tardarían bastantes meses en resolver cualquier problema relacionado con las reparaciones a satisfacer por los Imperios Centrales. Igualmente temía que si autorizaba la salida de España de los navíos mencionados, probablemente nunca regresarían. Por eso, aludiendo a la “extremada gravedad del problema de las subsistencias” que se había planteado en Europa tras la firma del armisticio, propuso al Embajador americano la siguiente fórmula:

...se ocurre al Ministro de Estado que pudiera arbitrarse una fórmula mediante la cual todos los barcos alemanes y austro-húngaros refugiados en los puertos españoles, manteniendo para todos los efectos la situación jurídica en que se encuentran, y dejando a salvo por consiguiente los extremos relativos a su nacionalidad, propiedad y desti-

¹⁴²⁰ “...while the facts of the transaction are not fully set forth (...) there may be facts not disclosed which would place the Spanish Government within its right in taking over the German ships...”; “...not to protest to Spain (...) but rather to notify her that the Associated Governments are unable to (...) acquiesce the proposed transfer (...) until they have been advised as to the circumstances of the transaction...”. Nota 467, de Lansing a Celere, 15/XI/1918. NARA, *Ibidem*.

no definitivo, pudieran provisionalmente, tripulados por oficiales y marineros españoles, prestar un servicio que, siendo utilísimo a España, lo sería aun en más alto grado a la Humanidad¹⁴²¹.

Siguiendo la tónica de distensión que parecían haber marcado sus superiores, Willard se mostró proclive a satisfacer las demandas de su amigo español. Para ello esgrimió ante el Secretario de Estado dos razones: la primera aludía a los planes de expansión económica que los Estados Unidos desearían sin duda retomar lo antes posible. Por ello, manifestó claramente que “la pronta adopción una actitud liberal hacia España podría traducirse en relaciones comerciales de lo más ventajoso” para los Estados Unidos. En segundo lugar, el representante norteamericano hacía referencia a motivaciones de índole coyuntural. El momento parecía propicio para relanzar el prestigio y la influencia de Romanones -“que siempre ha reclamado ser aliadófilo”-, quien quizá acabara convirtiéndose en un firme defensor de los norteamericanos en los cruciales meses que se avecinaban¹⁴²².

Cualquiera que fuese la naturaleza de las buenas intenciones que hacia España albergaban los estadounidenses, lo cierto es que éstas debían enfrentarse a una serie de problemas que hacían muy difícil el total cumplimiento de las metas de Figueroa. El principal de ellos había sido referido ya por el político español en sus escritos a Willard. El cese de las hostilidades había echado sobre los cargados hombros de las Potencias Asociadas la responsabilidad de velar por la distribución de comida en los territorios del enemigo, a quien el armisticio había privado de la posibilidad de velar por su propio sustento. Como había hecho notar el Coronel House al presidente Wilson, la escasez sufrida en los países de la Entente provocaba que el “trabajo de auxilio (...) tendrá que hacerse casi en su totalidad a través de esfuerzos americanos y con el uso de comida, materias primas y productos elaborados norteamericanos¹⁴²³”.

Consecuentemente con esta responsabilidad, el gobierno de Washington se dispuso a coordinar un organismo interaliado que, bajo su control, quedase encargado de la distribución de productos de primera necesidad a lo largo y ancho del continente europeo. Pese a la urgencia de la situación, pasaron casi dos meses hasta que pudiera reunirse por primera vez, el 11 de enero de 1919, el que se conoció como *Allied Supreme Council of Supply and Relief*, cuya dirección se encargó al futuro Presidente

¹⁴²¹ Pro-memoria de Romanones a Willard, 13/XI/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

¹⁴²² “...Commercial relations most advantageous to the United States may be the result of the prompt adoption of a liberal attitude towards Spain...”; “...who has always claimed to be pro-Ally...”. Tel. 2110, de Willard al Secretario de Estado, 19/XI/1919. NARA, Ibidem.

¹⁴²³ “This relief work (...) will have to be done almost entirely through American effort and with the use of American food, raw materials, and finished products”. Tel. de House a Wilson, 8/XI/1918. FRUS, 1919, Peace II, pp. 628-629.

Herbert Hoover¹⁴²⁴. En el ínterin, los estadounidenses habían estado estudiando las posibilidades de agilizar al máximo la distribución de mercaderías básicas. Poniendo sus miras en la enorme cantidad de mercantes alemanes y austro-húngaros que habían quedado inmovilizados tras el cese de las hostilidades, el propio House destacó el 27 de noviembre ante el Secretario de Estado que era “esencial para este plan (...) que el tonelaje enemigo sea puesto en servicio cuanto antes¹⁴²⁵”. De aplicarse, esta medida afectaría directamente a los navíos de las Potencias Centrales anclados en sus puertos que España esperaba poder controlar. Conocedor de los planes de sus compatriotas, Willard logró que el Secretario de Estado Adjunto, Frank Lyon Polk, enviara un telegrama a la misión americana en París “expresando la esperanza de que se pueda encontrar alguna manera de evitar hacer peticiones desmesuradas sobre España para la rendición de los barcos alemanes que tiene bajo su control¹⁴²⁶”. En la misma línea, Romanones, sabedor de que nada podría hacer para oponerse firmemente a los designios de los aliados, creyó llegado el momento de contemplar una rebaja en sus peticiones. A comienzos de enero envió una nueva nota a Willard, en la que las antiguas expectativas españolas quedaban reducidas a una declaración de mínimos que se resumía en tres puntos. En primer lugar, se esperaba que “Cualquiera que sea la utilización de los barcos (...) no prejuzgará el destino definitivo de los mismos, debiendo entenderse que quedan a salvo los derechos que a España puedan corresponder en cuanto a ellos en relación con las reclamaciones pendientes contra los gobiernos alemán y austro-húngaro”. En segundo lugar, se asentaba que los siete barcos alemanes de los que había tomado ya posesión, “el Gobierno de S.M. podrá utilizarlos libremente, reservándose sin embargo la determinación de su propiedad y destino definitivos para cuando la entidad u organismo internacional a que antes se ha aludido examine y resuelva la cuestión”. Y por último, para evitar posteriores reproches por parte de los vencidos, antes de “disponer de los barcos (...) se recabará la anuencia de los Gobiernos con cuyo pabellón entraron en aguas españolas¹⁴²⁷”.

Entretanto, los gobiernos aliados avanzaban en la resolución de los problemas de abastecimiento. A comienzos de enero manifestaron estar legalmente capacitados para incautarse inmediatamente de cualquier embarcación austriaca en desuso. Para

¹⁴²⁴ Sobre la gestación de este organismo vid. la colección de documentos BANE, Suda Lorena y LUTZ, Ralph Haswell: *The Blockade of Germany After the Armistice*, London, Oxford University Press, 1942, pp. 75-165.

¹⁴²⁵ “...essential to this plan (...) that enemy tonnage shall be brought into service at the earliest possible moment...”. Tel. de House a Lansing, 27/XI/1918. FRUS, 1919, Peace II, pp. 636-639.

¹⁴²⁶ “...expressing the hope that some way may be found to avoid making an unqualified demand upon Spain for the surrender of the German vessels already in her possession...”. Tel. 1935, de Polk a Willard, 29/XII/1918. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918.

¹⁴²⁷ Nota 1, de Romanones a Willard, 4/I/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

ello se remitían al artículo quinto de las cláusulas navales del armisticio concluido el 3 de noviembre de 1918 con el Imperio de los Habsburgo, donde se contemplaba que “todos los mercantes austro-húngaros encontrados en el mar siguen siendo susceptibles de captura *con las excepciones que puedan ser hechas por una comisión nominada por los aliados y los Estados Unidos*¹⁴²⁸”. Consecuentemente, el 15 de enero la delegación norteamericana en París emitió una Nota para el gobierno español, avisando de que “todos los barcos que portaran bandera austro-húngara en el momento de cese de las hostilidades (...) deberían ser puestos en servicio con el menor retraso posible¹⁴²⁹”. De la misma forma, ante la imposibilidad de utilizar un argumento jurídico similar respecto a Alemania, los representantes aliados que estaban negociando en Trèves una segunda prórroga del armisticio con los germanos, forzaron a éstos a aceptar, el 17 de enero de 1919, un acuerdo por medio del cual “toda la flota mercante alemana (...) será puesta inmediatamente a disposición de los gobiernos asociados con vistas a incrementar el tonelaje mundial...”. Sin embargo, el Consejo Supremo de Abastecimientos no pudo beneficiarse de esta cláusula de forma inmediata, ya que se había dispuesto que los detalles de la transacción habrían de ser negociados con representantes germanos en una conferencia que se tendría lugar en la localidad belga de Spa¹⁴³⁰.

El gobierno de Romanones se encontró así enfrentado a la exigencia de ceder el control de los bajeles austro-húngaros estacionados en su territorio, y a la perspectiva de verse obligado en breve plazo a hacer lo propio con los buques alemanes. Y todo ello sin que se hubiera siquiera aclarado la situación en que habrían de quedar los famosos siete barcos cuyo control había sido cedido por las autoridades de Berlín, y que España había hecho efectivo sólo sobre seis de ellos¹⁴³¹. En este punto el Conde decidió jugar con el deseo norteamericano por que fuera él quien siguiera ostentando el cargo de Primer Ministro. Así, el 21 de enero el Subsecretario de Estado, Pé-

¹⁴²⁸ “...all Austro-Hungarian merchant ships found at sea are to remain liable to capture with the exceptions which may be made by a commission nominated by Allies and United States...”. Armisticio entre los aliados y Austria-Hungría. FRUS, 1919, Peace II, pp. 175-185. La cursiva no está en el original.

¹⁴²⁹ “...all merchant ships which carried Austro-Hungarian flag at the end of hostilities (...) should be put into service with as brief a delay as possible...”. Tel. 12, de la Misión Americana en París a Willard, 15/I/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁴³⁰ “The whole of the German merchant fleet (...) to be placed immediately at the disposal of the Associated Governments with a view to increasing the world tonnage...”. Agreement in respect to relief arrangements and the employment of enemy tonnage, as concluded between the Associated Governments’ delegates and German delegates, at Trèves on January 17, 1919. BANE, S.L. y LUTZ, R.H.: *The Blockade...op.cit.*, pp. 41-43. Esta disposición se reflejó en la cláusula 8 de la prórroga del armisticio de 16/I/1918. FRUS, 1919, Peace II, pp. 11-15.

¹⁴³¹ Vid. tel. 2.323, de Willard al Secretario de Estado Adjunto, 14/I/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

rez Caballero, visitó al Embajador norteamericano para exponerle que al día siguiente su gobierno debería explicar ante las Cortes el estado en que se hallaban las reclamaciones españolas. Durante la charla, le aseguró que si bien “el Ministerio estaba ansioso por acceder a la petición [... para] poner en servicio inmediato los mercantes de Austria-Hungría (...), si el gabinete diera esa respuesta sin haber asegurado el derecho de España al uso temporal de los seis vapores alemanes sería inevitable una total e inmediata crisis ministerial¹⁴³²”.

La estrategia de Pérez Caballero surtió efecto en Willard, que volvió a urgir a sus superiores para que tomaran en consideración las demandas de España, cuyo “tradicional orgullo está en entredicho, a pesar de poder satisfacerse fácilmente¹⁴³³”. Llevados todavía por su deseo de demostrar buena voluntad hacia Madrid, las autoridades norteamericanas decidieron presentar informalmente el caso a sus aliados franceses, italianos y británicos. Sin embargo, los países de la Entente parecían reticentes a zanjar el contencioso, o bien se encontraban demasiado ocupados para prestar atención a las tribulaciones de un neutral. Finalmente, Robert Lansing no pudo hacer otra cosa que afirmar que al menos su país no pondría “ningún obstáculo para la utilización por España de los seis barcos alemanes que ahora posee, quedando claro que dicha utilización no prejuzgará el destino o la posesión final de esos navíos¹⁴³⁴”. Con estas palabras el Secretario de Estado no hacía sino reiterar una promesa que ya se le había hecho a Romanones días atrás, en el sentido de que “el gobierno de los Estados Unidos abogará porque no se pierdan de vista las reclamaciones del Gobierno español (...) por los daños hechos por Alemania durante la guerra¹⁴³⁵”.

Al gobierno español no le quedaba otra salida que buscar una línea de acción que tratase de preservar sus derechos sin ocasionarle ningún roce con los vencedores. Por ello, Álvaro de Figueroa informó finalmente a los americanos de que “...el Gobierno de S.M., prescindiendo de entrar en el examen del Convenio de armisticio de 3 de Noviembre de 1918, inspirándose en sus invariables sentimientos humanitarios y

¹⁴³² “...while Ministry was anxious to agree to request (...) putting Austro-Hungarian merchant vessels now in Spanish ports into immediate service, still if Ministry should so reply without having secured Spain’s right to temporary use of six German vessels immediate and total Ministerial crisis would be inevitable...”. Tel. 2346, de Willard al Secretario de Estado Adjunto, 21/1/1919. NARA, *Ibidem*.

¹⁴³³ “...her traditional pride is at stake, though it can be satisfied so cheaply...”. *Ibidem*.

¹⁴³⁴ “...no obstacle will be placed by the United States in the way of the utilization by Spain of the six German ships now in her possession, it being understood that this utilization shall not prejudice the final allocation or ultimate ownership of these ships...”. Tel. 15, de Lansing a Willard, 23/1/1919. NARA, *Ibidem*.

¹⁴³⁵ “...the Government of the United States will urge that the claims of the Spanish Government against such German vessels for damage done during the war by Germany to Spanish merchant marine shall not be lost sight of...”. Tel. 12, de la Misión Americana, *ya cit.*

como nueva prueba de amistad hacia los gobiernos asociados, accede gustoso a que los barcos austro-húngaros fondeados en puertos españoles puedan ser utilizados por los referidos gobiernos¹⁴³⁶". Con estas halagadoras declaraciones el político español preparaba el terreno para el anuncio, cinco días después, de que su gobierno, "ante la necesidad urgente y apremiante de traer unas doscientas mil toneladas de trigo", había decidido unilateralmente "proceder a la carena y alistamiento de los seis buques alemanes de que se halla en posesión¹⁴³⁷".

Ni las buenas palabras ni los hechos consumados lograron alterar en lo más mínimo la determinación de los aliados. No obstante, todavía tardarían unas semanas en efectuar a España nuevas exigencias. Las negociaciones que los vencedores habían emprendido con Alemania para determinar la manera en que ésta debía poner su flota mercante en manos del Comité Interaliado de Aprovisionamiento toparon con diversas dificultades. Los germanos se negaban a desprenderse de sus barcos a no ser que recibieran garantías de que sus propias necesidades alimentarias quedarían cubiertas¹⁴³⁸. Finalmente, los gobiernos asociados remontaron este obstáculo accediendo a mediados de marzo a garantizar a Berlín 270.000 toneladas de provisiones, y permitiéndole comerciar directamente con los países neutrales¹⁴³⁹. Pocos días después se informaba al gobierno español de que las autoridades francesas habían sido comisionadas para hacerse cargo de la transmisión a manos aliadas de los cruceros alemanes que hubiese en las costas españolas¹⁴⁴⁰. En unas semanas, el Ministerio de Estado comenzó a recibir requerimientos de los gobiernos asociados para que fuese haciendo entrega de las diversas embarcaciones. Aunque en ningún momento se les exigió el traspaso de los famosos seis buques cedidos por Alemania, las autoridades españolas temían que al permitir la marcha del resto de los buques germanos, dejaban escapar la única garantía de recibir una compensación justa por sus reclamaciones. Por ello, Fernández-Hontoria, que parecía confiar poco en las promesas que habían hecho los norteamericanos a Romanones, optó por abandonar la actitud de sumisión exhibida por España en los meses anteriores, y retrasar lo máximo posible la entrega de las naves.

¹⁴³⁶ Nota 13, de Romanones a Willard, 26/II/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁴³⁷ Nota 15, de Romanones a Willard, 31/II/1919. NARA, Ibidem.

¹⁴³⁸ Vid. Memorando de J.A. Logan para Herbert Hoover, 6/III/1919. BANE & LUTZ: *The Blockade...op.cit.*, pp. 184-188.

¹⁴³⁹ Memorando de la conferencia entre representantes aliados y alemanes en Bruselas, 13 y 14/III/1919. Ibidem, pp. 246-256.

¹⁴⁴⁰ Vid. tel. 2091, del Secretario de Estado en funciones a Willard, 29/III/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

El 16 de abril de 1919, Willard remitió una nota al Ministro de Estado español, informándole de que los organismos interaliados habían otorgado a los Estados Unidos el control del buque alemán *Stephan*, anclado en Vigo, y preparado para el tendido de cables telegráficos submarinos¹⁴⁴¹. Cinco días después, Hontoria respondía al Embajador norteamericano lamentando no poder proceder a la cesión del cablero, y aludía a las mismas razones que ya había expuesto ante los diplomáticos franceses cuando éstos le exigieron la entrega de otros vapores germanos. Según las condiciones expresadas meses atrás por el propio Romanones, el gobierno español no procedería a ninguna cesión que no contase con el visto bueno de Alemania. El Ministerio de Estado se había aproximado a la Embajada alemana en Madrid para solicitar el correspondiente *placet*, y los oficiales de ésta habían aludido a “determinadas condiciones respecto al pabellón que arbolarían los barcos” para mostrarse en desacuerdo con las solicitudes aliadas¹⁴⁴².

El respaldo de España a las tácticas de bloqueo de los alemanes, que continuaban poniendo obstáculos a la cesión de sus mercantes, constituía un juego peligroso. Tratando de evitar la irritación norteamericana, Hontoria manifestó reiteradamente a Willard que el gobierno español “deseaba efectuar la entrega¹⁴⁴³”, pero su posición le exigía atar previamente todos los cabos. Pero esta vez las declaraciones oficiales no distrajeron al representante norteamericano, que escribió a Washington diciendo que “la deseada cesión del *Stephan* está siendo bloqueada deliberadamente por el Encargado de Negocios de Alemania y que el Ministerio de Marina Español no es parte involuntaria en el procedimiento¹⁴⁴⁴”.

Hontoria no podía mantener este pulso durante mucho tiempo, pues con ello corría el riesgo enajenarse el apoyo norteamericano en el futuro. Por ello, el Ministro anunció a finales de mayo que las autoridades del puerto de Vigo procederían a hacer entrega del *Stephan* al Agregado Naval estadounidense. Al tomar esta decisión, el gobierno español lo hacía en la esperanza de que el ejecutivo de los Estados Unidos “apreciará debidamente nuestra actitud en tan delicado asunto¹⁴⁴⁵”. Sin embargo, esta vuelta a la táctica de la sumisión no fue nada útil. Ya fuera en señal de venganza por el caso del cablero, o como consecuencia de las crecientes complicaciones con que se

¹⁴⁴¹ Nota 476-A, de Willard a Hontoria, 16/IV/1919. NARA, Ibidem.

¹⁴⁴² Nota 53, de Hontoria a Willard, 21/IV/1919. NARA, Ibidem.

¹⁴⁴³ “...wished to make the delivery...”. Tel. 2.662, de Willard al Departamento de Estado, 26/V/1919. NARA, Ibidem.

¹⁴⁴⁴ “...desired delivery of *Stephan* is being deliberately blocked by German Chargé des Affaires and that Spanish Ministry of Marines is not an unwilling party to such proceedings...”. Tel. 2649, de Willard a Polk, 21/V/1919. NARA, Ibidem.

¹⁴⁴⁵ Tel. 218, de Hontoria a Riaño, 28/V/1919. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8182.

tropezaban las grandes potencias en la negociación de la paz, lo cierto es que los Estados Unidos no hicieron nada más por salvaguardar unos derechos españoles que habían mirado con simpatía meses atrás. De hecho, cuando a comienzos de junio comenzaron a hacerse públicos los términos del Tratado de Versalles, Hontoria pudo comprobar que en su Parte VIII, dedicada a las Reparaciones que Alemania debería satisfacer como consecuencia de haber sido considerada culpable de la contienda¹⁴⁴⁶, no se arbitraba “cláusula alguna que deje a salvo los derechos del Gobierno de S.M. en relación con los buques alemanes fondeados en puertos españoles”. Sin molestarse en ocultar su enfado, el todavía Ministro de Estado español escribió una nota a Willard, recordando la promesa efectuada por sus superiores meses atrás, y “esperando que tendrá a bien (...) informar al Gobierno de S.M. de las medidas que hayan sido adoptadas para que (...) no hayan sido perdidas de vista las reclamaciones del Gobierno español¹⁴⁴⁷”. En Washington estaba comenzando la lucha legislativa por la aprobación del tratado, y el Secretario de Estado ignoró las recriminaciones que se le hacían desde Madrid. A este respecto, Lansing se limitó meses después a alentar a España a presentar su caso ante la Comisión de Reparaciones, aunque advirtiendo que “el gobierno de los Estados Unidos no está en una posición de hacer una interpretación oficial o vinculante del Tratado Alemán¹⁴⁴⁸”.

Estas palabras del Secretario de Estado constituían el reflejo fehaciente de que los norteamericanos carecían a esas alturas de alicientes para apoyar los anhelos de España. Los sucesivos ejecutivos que marcaron el final del régimen constitucional de 1876 nunca recibieron el reconocimiento a ser indemnizados por los daños sufridos por el país como consecuencia de la guerra submarina alemana. Ni siquiera lograron una declaración oficial otorgándoles la posesión de los seis barcos cedidos por Berlín en las semanas finales de la contienda –uno de los cuales, el rebautizado como *España IV*, fue dedicado en 1920 al transporte de tropas norteamericanas desde Europa a los Estados Unidos¹⁴⁴⁹-. Sería de nuevo Hontoria quien, en enero de 1922, y unilateralmente, haría saber al Departamento de Estado que el gobierno español, “en vista de los gastos que ocasionaría el mantenimiento de los seis barcos”, y dado que “es innegablemente mucho mayor el tonelaje español desaparecido que el de los citados (...)”

¹⁴⁴⁶ Vid. FRUS, 1919, Peace XIII, pp. 381 y ss.

¹⁴⁴⁷ Nota 100, de Hontoria a Willard, 12/VI/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919..

¹⁴⁴⁸ “...While the United States Government is not in a position to make an official or binding interpretation of the German Treaty...”. Nota de Lansing a Riaño, 20/X/1919. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8183.

¹⁴⁴⁹ Los detalles del acuerdo para el transporte de tropas norteamericanas en AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8187.

barcos”, había decidido arrogarse la propiedad de los mismos, con vistas a proceder a su posterior arrendamiento o venta¹⁴⁵⁰.

8.2.4. Las reivindicaciones sobre Tánger y la defensa de los principios de Puerta Abierta en Marruecos. España y los Estados Unidos frente al problema norteafricano

De los problemas políticos que Romanones quiso discutir personalmente con Wilson, sólo uno jugó un papel relevante en las relaciones hispano-norteamericanas a lo largo de toda la década de 1920: el relativo al afianzamiento de la presencia española en Marruecos. El abstencionismo respecto de los asuntos que enfrentaban a los países europeos promulgado por los republicanos estadounidenses eliminó de los contactos bilaterales asuntos como la participación de España en la Sociedad de Naciones, o su derecho a ser indemnizada por Alemania. El motivo de la pervivencia de la cuestión norteafricana es, por otra parte, fácil de comprender. Para España se trataba de un contencioso que afectaba a sus intereses estratégicos en el Mediterráneo, o al menos así se declaraba desde instancias oficiales. En cambio, para los Estados Unidos, Marruecos se había convertido desde hacía tiempo en un territorio en el que desplegar la defensa de uno de los principios más caros a su acción internacional: la Puerta Abierta.

Los estadounidenses nunca habían sostenido relaciones comerciales intensas con el sultanato alahuí. En 1920, las exportaciones a Marruecos sólo constituían el 0,06% de las ventas norteamericanas al extranjero, y las importaciones procedentes del Magreb apenas suponían un 0,01%¹⁴⁵¹. Sin embargo, el Departamento de Estado eligió desde un principio el territorio norteafricano como un área idónea sobre la que reivindicar el precepto de la igualdad de oportunidades para la penetración económica de todas las potencias. Con ese espíritu, los Estados Unidos firmaron un Tratado con Marruecos en 1836, y habían enviado una representación a la Conferencia de Madrid de 1880, donde se trató de regular la protección de los derechos de los extranjeros residentes en aquel país¹⁴⁵². Años después hicieron lo propio con motivo de la Conferencia de Algeciras, donde los delegados norteamericanos desplegaron una actividad inusitada. Theodore Roosevelt, convencido de la necesidad de impulsar la presencia de los Estados Unidos en los foros de discusión internacionales, eligió para representarle en el evento a un hombre de su confianza, Henry White, quien estuvo auxiliado en todo momento por el entonces Ministro de los Estados Unidos en Tánger, Samuel

¹⁴⁵⁰ R.O. 31, de Hontoria a Riaño, 10/I/1922. AGA, Caja 8182.

¹⁴⁵¹ Porcentajes elaborados a partir de U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, Bureau of Foreign and Domestic Commerce: *Statistical Abstract of the United States, 1922*, pp. 351 y 364.

¹⁴⁵² Vid. FRUS, 1880, pp.

R. Gummeré. Ambos recibieron instrucciones tendentes a un doble objetivo: ejercer bajo cuerda una labor de mediación que evitase el rompimiento definitivo entre Francia y Alemania; y defender públicamente “una participación igualitaria en cualquier privilegio de residencia, comercio y protección de que disfruten, o puedan recibir del gobierno alahuí, los extranjeros y sus agencias locales¹⁴⁵³”.

La salida de Theodore Roosevelt de la Casa Blanca quebró temporalmente ese impulso reactivador del papel global de los Estados Unidos, pero no el empeño en mantener la norma de la Puerta Abierta. Así quedó demostrado con ocasión del establecimiento del Protectorado conjunto hispano-francés sobre Marruecos en 1912. En enero del año siguiente el gobierno galo solicitó formalmente de los Estados Unidos el reconocimiento de su zona de influencia en el sultanato¹⁴⁵⁴. Para dar satisfacción a esta petición, los norteamericanos exigieron el cumplimiento de tres condiciones: en primer lugar, el mantenimiento de “iguales oportunidades para que los intereses comerciales americanos puedan no sólo mantener su actual posición en Marruecos, sino participar también en el desarrollo mercantil del país”. En segundo lugar, que “se provea la preservación de los intereses y derechos americanos en Marruecos (...) que están en este momento garantizados por los tratados que existen con ese país¹⁴⁵⁵”. Y por último, la “solución satisfactoria” de “todas las reclamaciones americanas pendientes en Marruecos¹⁴⁵⁶”. El gobierno francés se apresuró a garantizar el cumplimiento de la primera de esas premisas, e inició el proceso para eliminar todos los litigios norteamericano-marroquíes¹⁴⁵⁷. Sin embargo, surgieron problemas en relación con el derecho de capitulación de que gozaban los Estados Unidos en Marruecos, por medio del cual se permitía la presencia de un juez americano en aquellos procesos judiciales en que se viera implicado un ciudadano de esa nacionalidad. Finalmente, ante las prisas

¹⁴⁵³ “...an equal share in whatever privileges of residence, trade and protection are enjoyed by, or may be conceded by, the Shereefian government...”. Carta del Secretario de Estado Root con las instrucciones para los delegados en Algeciras, 28/XI/1905. FRUS, 1905, pp. 677-680. Sobre la participación de los Estados Unidos en la Conferencia de Algeciras, vid. BEALE, Howard K.: *Theodore Roosevelt and the Rise of America to World Power*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press, 1966⁵, pp. 359 y ss.

¹⁴⁵⁴ Nota del Embajador de Francia en los Estados Unidos al Secretario de Estado, 8/II/1913. FRUS, 1914, p. 903.

¹⁴⁵⁵ “...equal opportunities for American commercial interests not only to maintain their present standing in Morocco but also to share in the country’s commercial development...”; “...provision be made for the preservation of American interests and rights in Morocco (...) which are at present safeguarded by existing treaties with that country...”. Nota del Secretario de Estado en funciones al Embajador de Francia en los EE.UU., 13/II/1914. FRUS, *Ibidem*, pp. 907-914.

¹⁴⁵⁶ “...a satisfactory solution...”; “...all pending American claims in Morocco...”. Nota de Lansing al Embajador de Francia en los EE.UU., 30/IV/1914. FRUS, *Ibidem*, p. 915.

¹⁴⁵⁷ Nota de Jusserand a Bryan, 22/IV/1914, y Nota del Encargado de Negocios de Francia en los Estados Unidos a Bryan, 16/VII/1914. FRUS, *Ibidem*, pp. 914-915 y 917-921.

de Francia por obtener la aquiescencia norteamericana para su dominio en el Magreb, París accedió a comienzos de 1917 a que los Estados Unidos emitieran el correspondiente reconocimiento, sin renunciar “a las capitulaciones y otros derechos en Marruecos¹⁴⁵⁸”.

El gobierno español había asistido de forma pasiva a todo este proceso, que terminó colocándole en desventaja jurídica respecto a los franceses. Consecuentemente, en el verano de 1917 el gobierno de Eduardo Dato decidió hacer algo al respecto, pero no tuvo en cuenta la manera en que habían transcurrido las negociaciones entre Washington y París. El 25 de junio Riaño solicitaba del Secretario de Estado que “los Estados Unidos renunciaran (...) al régimen de capitulaciones en la esfera de influencia española en Marruecos, y mediante tal renuncia reconozca dicha zona española¹⁴⁵⁹”. Evidentemente el gobierno norteamericano no estaba dispuesto a conceder a España lo que no había otorgado a Francia, y respondió al Embajador español con los mismos argumentos que había utilizado en su correspondencia con las autoridades galas: “...según los términos de la Constitución de los Estados Unidos los derechos de capitulación americanos (...) sólo pueden rechazarse por medio de un tratado entre España y los Estados Unidos¹⁴⁶⁰”.

Las dificultades prácticas que implicaba la conclusión de un acuerdo bilateral formal, unidas probablemente a las crecientes dificultades a que debían enfrentarse los gobiernos de Alfonso XIII, hicieron que no se hablara más de la cuestión hasta la finalización de la guerra mundial. Las negociaciones de paz vinieron acompañadas por deseos tanto franceses como españoles por alterar el equilibrio de fuerzas en Marruecos. Romanones, consciente de que tenía que buscar aliados con los que contrarrestar las ambiciones galas, trató de convencer a los norteamericanos de la justicia de las reivindicaciones de España en el Norte de África. Como vimos en páginas anteriores, el Conde buscó persuadir a Wilson de la conveniencia práctica de incorporar Tánger a la zona española. Sabedor igualmente de lo celosos que eran los estadounidenses en la defensa de sus derechos en la zona, prometió “el establecimiento en la ciudad tangerina de una organización municipal donde tuvieran debida representación los elementos extranjeros e indígenas allí establecidos¹⁴⁶¹”. La gestión del Conde se vio

¹⁴⁵⁸ “...capitulatory and other rights in Morocco...”. Nota 1.631, de Lansing a Jusserand, 2/II/1917. FRUS, 1917, p. 1.093.

¹⁴⁵⁹ “...the United States would (...) renounce to the capitulation régime in the Spanish sphere of influence in Morocco and by such renunciation recognize the said Spanish Zone...”. Nota de Riaño a Lansing, 25/VII/1917. FRUS, *Ibidem*, pp. 1095-1096.

¹⁴⁶⁰ “...under the provisions of the United States Constitution de American capitulatory rights (...) can only be renounced by a treaty between Spain and the United States...”. Nota 600, de Lansing a Riaño, 20/VII/1917. FRUS, *Ibidem*, p. 1096.

¹⁴⁶¹ Agenda para la entrevista Romanones-Wilson, ya cit.

complementada en los meses siguientes por los esfuerzos de Quiñones de León por convertir al Coronel House a la causa española¹⁴⁶².

Los deseos de Madrid se encontraban en el polo opuesto a los anhelos de Francia, acordes con el espíritu reivindicativo exhibido por Clemenceau y sus colaboradores durante las negociaciones parisinas. Fue el jefe de la sección africana del *Quai d'Orsay*, Peretti de la Rocca, el encargado de exponer ante el Consejo de los Diez¹⁴⁶³, el 25 de febrero de 1919, las aspiraciones galas sobre Marruecos. Éstas podían resumirse en tres puntos: en primer lugar, Francia solicitaba la anulación del Acta de Algeciras, que consideraba fruto exclusivo de la “malévola intervención de Alemania”; de hecho, Peretti llegó a sugerir que “carecería de justificación que cualquier [...] país] deseara tomar ventaja del Tratado” de 1906. En segundo lugar, París deseaba dejar claro que “[e]n lo que concierne a la ley, el Tratado franco-marroquí de 10 de marzo de 1912 (...) establecía el protectorado francés sobre *todo* Marruecos”, y que el tratado franco-español de 27 de septiembre de 1912 se había limitado a delimitar “la zona de influencia española en Marruecos, *dentro del Protectorado francés*”. Por último, y consecuentemente con esto último, Francia solicitaba el control de Tánger, arguyendo razones muy parecidas a las expuestas por Romanones: “ningún poder protector puede establecer una administración estable en Marruecos sin disponer libremente de Tánger. (...) es la puerta que abre Marruecos a Europa. Negar Tánger a Francia, que está a cargo de Marruecos, sería negarle la llave de la casa en la que habita¹⁴⁶⁴”.

Quedaba al resto de los aliados, y fundamentalmente a Gran Bretaña y los Estados Unidos, la decisión de elegir entre los afanes franceses y los empeños españoles. No faltaron en los medios oficiales norteamericanos quienes dejaron constancia de su simpatía hacia España. Así lo hizo el Agregado Militar en Madrid, George Bronson Rea, en un informe que remitió al General Tasker H. Bliss, uno de los plenipotenciarios estadounidenses en la Conferencia, el 5 de marzo de 1919:

¹⁴⁶² Vid., como ejemplo, tel. 286, de Quiñones a Romanones, ya cit.

¹⁴⁶³ Vid. directorios de la Conferencia de la Paz. FRUS, 1919, Peace, III, p. 15.

¹⁴⁶⁴ “...malevolent intervention of Germany...”; “...It would be unjustifiable for them to take advantage of the Treaty of Algeciras...”; “...In point of law, the Franco-Moroccan Treaty of 30th March, 1912, (...) established the French Protectorate over the whole of Morocco...”; “...delimited the Spanish zone of influence in Morocco within the French Protectorate...”; “...no stable administration can be established in Morocco by any Protecting Power which does not dispose freely of Tangiers. (...) it is the gate which opens Morocco to Europe. To refuse Tangiers to France, who has charge of Morocco, would be to refuse her the key to the house in which she lives...”. Addendum a las minutas de la sesión de Consejo de los Diez, 25/II/1919. FRUS, 1919, Peace, IV, pp. 131-137.

No cuadra en las ideas francesas cooperar con otros. La comunidad de Tánger es mayoritariamente española. En cualquier sistema apropiado de gobierno municipal, bajo control internacional, los españoles tendrían preponderancia (...). Un control francés de Tánger sería (...) parasitario (...). Un Tánger francés no podría existir sin el elemento español y el comercio natural entre España y la zona española de Marruecos¹⁴⁶⁵.

Cualquiera que fuese el sentir de los funcionarios norteamericanos, los delegados de Wilson en la Conferencia de Paz no estaban dispuestos a reivindicar las posiciones españolas más que cuando conviniera a sus intereses particulares. En el caso concreto de Marruecos, los Estados Unidos parecían temerosos de que Francia alcanzase una posición en la zona lo suficientemente fuerte como para desafiar la Puerta Abierta y los derechos de los súbditos de Washington en el Norte de África. Particularmente se encontraban bastante incómodos con la idea de abolir los acuerdos de Algeciras, que constituían la base jurídica de la igualdad de oportunidades para todas las potencias en el Magreb. Así lo dejó entrever Henry White —el antiguo delegado norteamericano en la Conferencia de 1906, que ostentó el mismo cargo durante las negociaciones en Versalles— tras oír las declaraciones de Peretti, preguntando si éstas “significaban que Francia pediría especiales concesiones para sí misma” en Marruecos¹⁴⁶⁶.

En este punto los fines norteamericanos, aunque no sus motivos, coincidían con los de Gran Bretaña. Los ingleses recelaban de las aspiraciones francesas por causas estratégicas, ya que la caída de Tánger en manos de una gran potencia devaluaría el valor estratégico de Gibraltar¹⁴⁶⁷. Por este motivo, Lloyd George se mostró en todo momento receloso ante los intentos de Clemenceau por incluir el problema marroquí en la agenda del Consejo de los Diez¹⁴⁶⁸. Posteriormente, cuando se concretaron las aspiraciones francesas, Arthur Balfour decidió echar mano de los argumentos hispanos para oponerse a las mismas, asegurando que las propuestas de Peretti tenían “relación con otras partes, tales como España”, y preguntando “si la Conferencia de

¹⁴⁶⁵ “It does not suit the French ideas to cooperate with others. The community of Tangiers is overwhelmingly Spanish. In any suitable system of municipal government under an international control, the Spaniards would dominate its affairs (...). A French control of Tangier would be (...) parasitical (...). A French Tangier could not exist without the Spanish element and the natural trade with Spain and the Spanish zone in Morocco”. Informe de Rea para el general Bliss, 5/III/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁴⁶⁶ “...meant that France would require special concessions for themselves...”. Minutas de la sesión del Consejo de los Diez, 25/II/1919. FRUS, Peace 4, pp. 117-137. La cita es de la p. 127.

¹⁴⁶⁷ Vid., como ejemplo, tel. 209, de Derby a Lord Curzon, 3/III/1919. *British Documents*, Part II, Series I, Vol. 7, pp. 127-128.

¹⁴⁶⁸ Vid. Minutas de la reunión del Consejo de los Diez, 18/II/1919. FRUS, 1919, Peace 4, pp. 44-57.

Paz tenía algún derecho, sin consultar a España, a retirar o abrogar un tratado íntimamente ligado a los intereses españoles¹⁴⁶⁹. El Secretario de Estado, Robert Lansing, decidió que la estrategia británica cuadraba perfectamente con los intereses de su propio país, y comenzó a interrogar a los franceses, cuando éstos sacaban el tema de Marruecos, acerca de “cuál sería la situación en relación con España¹⁴⁷⁰”.

La presión conjunta británico-norteamericana obligó a los galos a aceptar una solución que limitaba en gran medida sus aspiraciones iniciales. El 28 de marzo de 1919, el Consejo de los Ministros de Asuntos Exteriores acordó nombrar una subcomisión encargada de redactar un borrador de los artículos concernientes a Marruecos que habrían de incluirse en el futuro Tratado de Versalles¹⁴⁷¹. En su composición participarían delegados de los Estados Unidos –George Louis Beer-, Gran Bretaña –A. Akers-Douglas-, Francia –Peretti de la Rocca-, Italia –R. Piacentini-, Bélgica –Louwers- y Portugal –Augusto Soares¹⁴⁷²-. A la hora de llevar a cabo su trabajo, todos ellos deberían guiarse por el principio de la “igualdad económica, comercial e industrial de todas las naciones aliadas¹⁴⁷³”. Para una gran parte de los aliados, esto significaba que el Acta de Algeciras habría de continuar en vigor, y el representante francés se vio instado a declarar, en la primera sesión del subcomité, que el articulado del tratado no influiría en “las relaciones de Francia con sus aliados o con poderes neutrales¹⁴⁷⁴”. Igualmente, en su informe final, los miembros de este organismo aseguraron que sus propuestas “no modificaban en ningún caso los tratados existentes entre Francia y Marruecos por una parte, y las potencias aliadas o neutrales, por otra¹⁴⁷⁵”. Con esta declaración, los Estados Unidos mantenían el respaldo jurídico de sus derechos en el Magreb, y Gran Bretaña retrasaba la resolución del problema tangerino. Calmadas sus preocupaciones iniciales, ninguno de estos dos países hizo mayores esfuerzos por satisfacer las aspiraciones tan claramente expuestas por Romanones meses atrás. De

¹⁴⁶⁹ “...connection with other parties, such as Spain...”; “...whether the Peace Conference had any right without consulting Spain to remove or abrogate a treaty in which Spanish interests appeared to be very intimately concerned...”. Ibidem, p. 128.

¹⁴⁷⁰ “...what would be the situation in regard to Spain...”. Minuta del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, 28/III/1919. FRUS, Peace IV, pp. 522-547. La cita es de la p. 528.

¹⁴⁷¹ Ibidem.

¹⁴⁷² Vid. Informe final de la comisión. *British Documents*, Part II, Series I, Vol. 7, pp. 135-137.

¹⁴⁷³ “...economic, commercial and industrial equality for all the Allied Nations...”. Declaración de principios del comité. Ibidem.

¹⁴⁷⁴ “...the relations of France with her Allies or with neutral Powers...”. Minutas de la primera sesión del Comité sobre Marruecos, 31/III/1919. *British Documents*, Ibidem, pp. 138-149. La cita es de la p. 139.

¹⁴⁷⁵ “...modify in the slightest degree the treaties existing between France or Morocco on the one hand and the Allied or Neutral Powers on the other...”. Informe final de la comisión, ya cit., p. 136.

esta manera, las cláusulas del Tratado de Versalles dedicadas a tratar de la cuestión marroquí –artículos 141 a 146-, no hicieron en ningún momento referencia a España, limitándose a regular jurídicamente el abandono, por parte de Alemania, de todos los privilegios de que había disfrutado en el Norte de África¹⁴⁷⁶.

La conclusión del Tratado de Versalles no supuso un punto final ni para los anhelos franceses con respecto a Marruecos, ni para el interés de los Estados Unidos por todo lo que ocurría en el Norte de África. La derrota del internacionalismo wilsoniano tuvo un efecto similar al que había supuesto el abandono de la presidencia por parte de Roosevelt unos años atrás. La experiencia de la guerra terminó por infundir en los norteamericanos un deseo de mantenerse al margen de las disputas que dirimían los países europeos, al objeto de evitar la implicación de los Estados Unidos en futuros contenciosos. Sin embargo, esta determinación vino acompañada por otra, no menos importante, de aprovechar las oportunidades que el nuevo orden internacional ofrecía para fomentar el comercio y las inversiones exteriores del país. Marruecos terminó por significarse como uno de los puntos débiles de este esquema. Siendo un lugar en que todavía se encontraban candentes las rivalidades entre los intereses de ciertos países europeos, constituía a la vez un adalid de la defensa norteamericana de los principios de libre comercio, que se veían en peligro precisamente como consecuencia de los enfrentamientos entre Gran Bretaña, Francia y España. Mantenerse al margen de la variante política del problema, dedicándose únicamente a intervenir en sus derivaciones económicas constituyó un verdadero desafío para los ocupantes de los despachos del Departamento de Estado a lo largo de los años siguientes.

El problema comenzó cuando París trató de forzar nuevamente la reconsideración del *statu quo* tangerino. A mediados de 1921, los franceses hicieron firmar al Sultán un decreto que concedía a una compañía gala derechos exclusivos para el desarrollo y control del puerto de Tánger. La medida contravenía claramente los principios del Acta de Algeciras, que estipulaban que la ejecución de obras públicas en el sultanato habría de estar “subordinada a concurso público, sin preferencia de nacionalidad¹⁴⁷⁷”. El hecho hizo saltar la alarma entre las autoridades norteamericanas. El Embajador de los Estados Unidos en España, Cyrus E. Woods, se encargó de recordar al Secretario de Estado la relevancia del asunto, escribiéndole que la “localización de Tánger lo convierte en un puerto de gran importancia para el Gobierno de los Estados Unidos, no sólo como un punto para el transbordo naval, sino también como una esta-

¹⁴⁷⁶ Los artículos del Tratado, comentados, en FRUS, 1919, Peace, XIII, pp. 292-295.

¹⁴⁷⁷ Art. 106 del Acta de Algeciras. FRUS, 1906, Part II, p. 1510.

ción para el repostaje¹⁴⁷⁸. Por todo ello, instaba a sus superiores a tratar de participar en cualquier reunión dedicada a discutir el futuro de la ciudad¹⁴⁷⁹. No fue Woods el único en utilizar la cuestión del puerto para tratar de abordar de una manera general el problema tangerino. En la misma línea, el Cónsul General de los Estados Unidos en Tánger, Joseph M. Denning parecía deplorar la “tentativa francesa de imponer su supremacía¹⁴⁸⁰” en esa ciudad, y proponía que los Estados Unidos trataran el problema desde una perspectiva bastante amplia:

Deben distinguirse dos aspectos respecto de la concesión del puerto de Tánger. Primero si se va a dar a los ciudadanos americanos la oportunidad de participar como co-concesionarios en la empresa (...). Segundo, (...) la cuestión de asegurar para los ciudadanos americanos la oportunidad de competir en concurso abierto por la construcción y el abastecimiento. (...) En ausencia de intereses económicos americanos en Tánger, tales como la participación activa en alguna empresa de importancia del estilo de una concesión portuaria, la objeción del gobierno americano ante restricciones de la política de “puerta abierta” debe ser meramente académica, al estar los Estados Unidos en una posición simplemente de continuar instando al mantenimiento de esta política en la base de potenciales, más que reales, intereses económicos de los Estados Unidos en Tánger y Marruecos (...) En opinión de esta Legación es altamente deseable que el régimen especial a ser aplicado en Tánger sea decidido por las potencias interesadas, previamente a la determinación final del problema de una concesión portuaria, ya que parece evidente que debe encontrarse una solución satisfactoria a este último asunto, antes de que pueda esperarse una participación sustancial de capital americano (...) en la empresa¹⁴⁸¹.

¹⁴⁷⁸ “The location of Tangier makes it a port of great importance to the Government of the United States, not only as a point of trans-shipment but also as a fuelling and oiling station...”. Desp. 89, de Woods a Hughes, 5/I/1922. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1922.

¹⁴⁷⁹ Desp. 147, de Woods a Hughes, 6/III/1922. NARA, Ibidem.

¹⁴⁸⁰ “...The French endeavor (*sic*) to impose on Tangier its supremacy”. Carta de Denning a Woods, 17/VI/1922. NARA, Ibidem.

¹⁴⁸¹ “...Two aspects of the Tangier port concession are to be distinguished, first whether American citizens are to be given opportunity to participate as co-concessionaries in the enterprise (...). Second (...) there is the question of securing for American citizens the opportunity to compete in open bidding for construction and supplies (...). In the absence of American business interests in Tangier such as active participation in some such important enterprise as the port concession, the American Government objection to encroachments upon policy of “open door” must be merely academic, the United States being simply in a position to continue to urge maintenance of this policy in the basis of potential rather than actual economic interests of the United States in Tangier and Morocco (...) in the opinion of this Legation it is highly desirable that the form of special régime to be applied to the Tangier Zone should be decided upon by the Powers interests prior to a final determination of the matter of the port concession since it would appear evident that a satisfactory settlement of this issue must be found before substantial participation of responsible American (...) capital could be expected in the enterprise...”. Tel. de Denning a Hughes, 1/VI/1922. NARA, Ibidem.

Fuera de las esferas diplomáticas estadounidenses existían también intereses que esperaban una mayor implicación del Departamento de Estado en la cuestión portuaria y por ende, en el establecimiento del futuro estatuto tangerino. Entre ellos destacaban los gobiernos españoles, sumidos en la crisis permanente del sistema político de la Restauración, agravada como consecuencia del famoso Desastre de Annual, acaecido el mes de agosto de 1921. El fracaso de su esfuerzo militar en Marruecos hizo temer con razón a España que su posición se debilitaría enormemente en caso de una negociación referente al *statu quo* norteafricano. En estas circunstancias, a la hora de tratar de contrarrestar los envites franceses, Madrid no sólo buscó la mediación tradicional de Gran Bretaña, sino que optó desde el primer momento por sondear otras vías. En consecuencia, en octubre de 1922 Quiñones de León se dirigió al Embajador de los Estados Unidos en Francia, Myron T. Herrick, para que solicitara de su gobierno “que hiciese una breve comunicación adicional al Ministerio de Exteriores [francés] declarando que [...el] Gobierno [norteamericano] se asocia con (...) las protestas españolas¹⁴⁸²”.

Tanto la petición de Quiñones como las insinuaciones hechas por Woods y Denning quedaban fuera de las fronteras que el Departamento de Estado tenía marcadas para su actuación. En la primera nota de protesta relativa a la cuestión del puerto que la oficina de exteriores norteamericana envió al gobierno francés en diciembre de 1922 quedaron claramente expresadas las intenciones de los Estados Unidos. En ella se afirmaba que éstos consideran que “la creación de servicios en el puerto de Tánger es un problema de interés general (...) de todas las potencias marítimas”, y esperaban “que se diera a los intereses y el capital americanos una oportunidad de asegurar la debida representación”. Sin embargo, el gobierno de Washington manifestaba en el mismo documento que no era su intención “intervenir en discusiones de tipo exclusivamente político, relativas al futuro régimen gubernamental de la zona de Tánger¹⁴⁸³”. Superar la dicotomía entre el deseo de defender las posiciones económicas estadounidenses y la determinación de no aparecer públicamente implicados en un problema que olía a vieja diplomacia europea resultaría imposible para los Estados Unidos en los meses siguientes. En este contexto, la solicitud transmitida por Quiño-

¹⁴⁸² “...to make a further brief additional communication to Foreign Office stating that our Government associated itself with the (...) Spanish protests...”. Tel. 406, de Herrick a Hughes, 17/X/1922. FRUS, 1922, Vol. 2, p. 731.

¹⁴⁸³ “...the creation of efficient harbor services at the port of Tangier is a matter of general interest to the (...) activities of all maritime Powers...”; “...that American capital and interests be afforded an opportunity to secure due representation...”; “...it is not the intention of my Government to intervene in discussions of a purely and exclusively political import, regarding the eventual governmental regime of the Tangier Zone...”. Instrucción 123, del Departamento de Estado al Embajador de los Estados Unidos en Londres, 22/XII/1922. FRUS, 1922, Vol. 2, p. 720.

nes de León se presentaba como inadmisibles. Por ello, el Secretario de Estado en funciones, William Phillips, pidió al Embajador en París que hiciera saber a Quiñones “verbalmente que existe una diferencia entre la relación de los Estados Unidos y España con los asuntos marroquíes”, y que “[s]i bien este gobierno está muy interesado en mantener sus derechos, parece que las bases de las posiciones de España y los Estados Unidos no son lo suficientemente iguales para llevar a este gobierno a tomar parte en representaciones conjuntas a Francia¹⁴⁸⁴”.

Razones parecidas impidieron a los Estados Unidos introducir de manera efectiva sus reivindicaciones en el momento en que el contencioso se iba deslizando hacia la negociación de un nuevo estatuto tangerino. Antes de que el gobierno norteamericano hubiese tomado una postura oficial, aparecieron rumores en la prensa inglesa que aseguraban que la diplomacia estadounidense estaba tratando de discutir el problema marroquí, de manera informal, con el gobierno británico¹⁴⁸⁵. La necesidad de contrarrestar supuestas filtraciones como la que acabamos de citar había llevado al Departamento de Estado, por esas mismas fechas –septiembre de 1922- a asegurar que en ningún momento se había visto tentado a abandonar, en relación con el problema marroquí, los principios aislacionistas que tan caros eran a la opinión pública del país. De hecho, el Subsecretario de Estado, William Phillips, declaró a los periodistas que su oficina no había pasado nunca de “enviar una nota a las potencias interesadas relativa al principio de la Puerta Abierta en Tánger¹⁴⁸⁶”. Con una demostración tal de las limitaciones y contradicciones que condicionaban la actuación de los Estados Unidos, existían pocas esperanzas de que fueran oídas las reivindicaciones que el Secretario de Estado, Charles Evans Hughes, se limitó a reiterar una vez se abrieron en Londres las negociaciones franco-hispano-británicas, relativas al futuro del enclave norteafricano:

Si bien este gobierno carece de intereses políticos en Marruecos, es parte en el Acta de Algeciras, bajo la cual los nacionales de los Estados Unidos disfrutaban de ciertos derechos y privilegios en Tánger. Este gobierno aprovecha esta ocasión para recordar a los gobiernos participantes en la Conferencia relativa a Tánger que su principal interés en Tánger es mantener el principio de Puerta Abierta (...). Da por sentado que en la (...)

¹⁴⁸⁴ “...orally that there is a difference in the relation of the United States to Moroccan questions from that of Spain (...). While, therefore, this Government is very greatly interested in maintaining its rights, it would seem that the basis of the positions of Spain and the U.S. are not sufficiently similar to warrant this Government in taking part in joint representations to France”. Tel. 445, de Phillips a Herrick, 3/XI/1922. FRUS, *Ibidem*, pp. 731-732.

¹⁴⁸⁵ Tel. 405, del Embajador de los Estados Unidos en Gran Bretaña al Secretario de Estado, 22/IX/1923. FRUS, 1923, Vol. II, p. 578.

¹⁴⁸⁶ “...send a note to the interested Powers in regard to the principle of the Open Door in Tangier...”. Tel. 261, de Phillips al Embajador en Londres, 24/IX/1923. FRUS, *Ibidem*, pp. 578-579.

conferencia no se hará nada que interfiera con el mantenimiento del principio mencionado arriba o los derechos e intereses de los Estados Unidos¹⁴⁸⁷.

El hecho de que estas declaraciones no fueran tenidas muy en cuenta en las conversaciones que mantuvieron las tres potencias más directamente interesadas en la cuestión de Tánger no llevó a los Estados Unidos a desentenderse del problema, ni a España a perder toda esperanza de obtener de Washington algún tipo de ayuda. Ya antes de que se hubiera acordado el texto definitivo del nuevo estatuto, el gobierno norteamericano se había apresurado a mostrar su desacuerdo con alguno de sus puntos, y a reiterar que no consideraba que “la cancelación de los derechos de capitulación americanos en la zona francesa del protectorado, como una consecuencia (...) de nuestra sugerida adherencia a la convención que trata de lidiar exclusivamente con la internacionalización de Tánger¹⁴⁸⁸”. Poco después, en diciembre de 1923, cuando los representantes de Francia, Gran Bretaña y España finalizaron sus negociaciones, el Secretario de Estado pidió a su Embajador en París que transmitiese al *Quai D’Orsay* que “sus provisiones no serán satisfactorias para este Gobierno¹⁴⁸⁹”.

El comportamiento norteamericano concedió un cierto margen de maniobra a las autoridades españolas. Tremendamente insatisfecho con lo obtenido en relación a Tánger, Primo de Rivera ordenó a sus representantes en Londres que firmaran el estatuto *ad referendum*, indicando así que el Directorio deseaba estudiarlo minuciosamente antes de proceder a su aprobación. La verdadera intención del Dictador, recién instalado en el poder, era aprovechar el íterin para tratar de hacerse con medios de presión que le permitieran rechazar el acuerdo norteafricano. Preparando el terreno ante tal contingencia se había llevado a cabo el proyectado viaje de Alfonso XIII a Roma, que infundió en algunas cancillerías el temor de que se estuviese forjando una alianza hispano-italiana tendente a alterar el equilibrio en el Mediterráneo¹⁴⁹⁰. Igualmente, desde la oficina de exteriores española se trató de mantener informada en todo momento a la

¹⁴⁸⁷ “While this Government has no political interest in Morocco, it is a party to the Act of Algeciras under which act nationals of the United States enjoy certain rights and privileges in Tangier. This Government takes this occasion to remind the Governments participating in the Conference regarding Tangier that its fundamental interest in Tangier is to maintain the principle of the Open Door (...). It presumes that at the forthcoming conference nothing will be done to interfere with the maintenance of the principle above mentioned or the rights or interests of the United States”. Tel. 290, de Hughes al Embajador en Londres, 20/X/1923. FRUS, 1923, Vol. II, p. 580.

¹⁴⁸⁸ “...the cancellation of American capitulatory rights in the French Zone of Morocco to be a natural sequence to (...) our suggested adherence to a convention purporting to deal solely with internationalization of city City of Tangier...”. Tel. 429, de Hughes al Encargado de Negocios en Francia, 28/XI/1923. FRUS, *Ibidem*, p. 584.

¹⁴⁸⁹ Tel. 445, de Hughes a Herrick, 7/XII/1923. FRUS, *Ibidem*, p. 585.

¹⁴⁹⁰ Sobre el viaje vid. PALOMARES LERMA, Gustavo: *Mussolini y Primo de Rivera. Política Exterior de dos dictadores*, Madrid, EUEMA, 1989, pp. 147-161.

Embajada de los Estados Unidos de las evoluciones de la actitud de Madrid respecto a Marruecos. España buscaba así resaltar las coincidencias que existían entre los puntos de vista de Norteamérica y los suyos. De esta manera, mediados de enero de 1924 “un funcionario” del Ministerio confesó al Encargado de Negocios norteamericano en Madrid, Hallett Johnson, que

el Gobierno español está profundamente disgustado con las negociaciones de Tánger. España consintió únicamente en tomar parte en ellas en la creencia de que tendría lugar una verdadera internacionalización de Tánger. Siente que ha sido desplazada por Inglaterra, y que el nuevo acuerdo otorga a Francia prácticamente todo el control¹⁴⁹¹.

Seguidamente, tras reiterar que Riaño no había informado apropiadamente a sus superiores al respecto, el mismo funcionario aseguró que España estaba “ansiosa por conocer cuál era el punto de vista americano (...) en relación al acuerdo de Tánger¹⁴⁹²”. Cuando esta aproximación quedó sin respuesta, Primo de Rivera decidió probar suerte de nuevo, y poco antes de emitir la ratificación del acuerdo con Francia y Gran Bretaña, repitió la misma estrategia, esta vez a través del Embajador en Washington. El 9 de abril envió a Riaño un telegrama “personal y reservado”, ordenándole “explorar, según su discreción le aconseje (...), sobre [los] propósitos [que] tenga ese Gobierno en relación con [el] estatuto [de] Tánger¹⁴⁹³”. Antes de emitir esta instrucción, en Madrid podían haber sospechado que si Riaño no había informado acerca de la posición de los Estados Unidos, es que nada había variado en ésta que pareciera digno de mención. Los celos que habían impedido meses atrás al Departamento de Estado unirse a España en una protesta contra Francia seguían presentes en este momento. Y el creciente malestar de Hughes respecto al nuevo estatuto no se consideraba tan graves como para justificar un cambio de política. Todo ello llevó a que una vez más preguntas españolas quedasen sin contestación, y Primo de Rivera se viese forzado a ratificar el Estatuto de Tánger en mayo de 1923.

¹⁴⁹¹ “...An official of the Foreign Office...”; “the Spanish Government is thoroughly disgusted with the Tangiers negotiations. Spain only consented to take part in them in the belief that real internationalization of Tangiers would result. She feels that she has been thrown down by England and that the new agreement puts France in almost complete control...”. Desp. 216, de Johnson a Hughes, 21/I/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924.

¹⁴⁹² “...anxious to learn the American (...) point of view with regard to the Tangiers Agreement...”. Desp. 219, de Johnson a Hughes. Vid. también Tel. 3, de Johnson a Hughes, 21/I/1924. NARA, Ibidem.

¹⁴⁹³ Tel. 1, de Primo a Riaño, 9/IV/1924. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8250. La única documentación española concerniente a los contactos hispano-norteamericanos centrados en la cuestión marroquí a la que hemos podido acceder es la custodiada en el AGA. En el AMAE existía una referencia para este tema –R954, Exps. 21 y 22-, pero la caja correspondiente fue retirada de los depósitos en 1952, y jamás se devolvió a su lugar.

Ahora bien, a lo largo de los años siguientes, el transcurrir de los acontecimientos suavizó la postura de los Estados Unidos, permitiendo a España una vez más concebir la posibilidad de atraerlos hacia sus posiciones revisionistas. El motivo que llevó a los norteamericanos a plantearse un cierto cambio de actitud radicó en las crecientes dificultades que tuvieron para amoldarse al nuevo régimen legal de la ciudad de Tánger. Como era natural, una vez que éste fue concluido por las potencias signatarias, éstas se vieron en la obligación de solicitar la adhesión al mismo de todos los países que habían participado en la Conferencia de Algeciras, a excepción de Alemania y sus antiguos aliados. Tras un estudio cuidadoso del documento, el Secretario de Estado emitió a Francia, Gran Bretaña y España un juicio bastante severo del mismo. Su argumento partía de la base de que “el status político de la Zona será anómalo”, ya que “siendo la administración de carácter internacional no será por consiguiente responsable a cada una de las Potencias ni será cualquiera de las Potencias responsable a cada una de las Potencias (...). Es por lo tanto concebible que sin ninguna autoridad central responsable (...) puedan experimentarse dificultades por las partes agraviadas en obtener el debido reconocimiento de sus derechos (...)”. Por otra parte, los Estados Unidos tendrían un papel en la dirección de los asuntos de Tánger “mucho más limitado que el que ahora disfrutaban, y completamente fuera de proporción con el que las tres potencias se han dedicado a sí mismas”. Con todo, en señal de buena voluntad, Hughes se mostraba dispuesto a dar su aquiescencia al estatuto, y renunciar a los derechos norteamericanos de extraterritorialidad en Tánger, si se cumplían cinco condiciones: En primer lugar, que se precisaran de manera clara las medidas tendentes a “mantener, sin ningún género de duda, el principio de la puerta abierta”; en segundo lugar, que los signatarios del estatuto asumieran “plena responsabilidad por cualquier acto u omisión (...) que en caso ordinario darían derecho a una reclamación internacional”; en tercer lugar, que los Estados Unidos fueran libres de “designar a un juez o jueces asociados, a partir del personal del Consulado Americano en Tánger, para sentarse en cualquier caso en que un ciudadano americano sea parte”; en cuarto lugar, que las estipulaciones del estatuto relativas a *semsars* (agentes) al servicio de los norteamericanos, no afectarían “en modo alguno los derechos existentes respecto a los *semsars* en otras partes de Marruecos”; y en quinto lugar, que ningún convenio internacional futuro relativo a Tánger podrá “considerarse que menoscabe los derechos de ciudadanos americanos¹⁴⁹⁴”.

¹⁴⁹⁴ Traducción española de la Nota de Hughes a Riaño, 11/VII/1924. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8250.

A lo largo de los meses siguientes Francia¹⁴⁹⁵, Gran Bretaña¹⁴⁹⁶ y España¹⁴⁹⁷ fueron contestando al Departamento de Estado que no tenían ningún inconveniente en aceptar sus condiciones. Sólo respecto a la tercera de ellas indicaron que no podrían actuar como representantes americanos en procesos judiciales personas pertenecientes a la carrera consular. Los Estados Unidos habían manifestado su voluntad de negociar también en torno a este punto¹⁴⁹⁸ cuando los tres países europeos volvieron a forzar la situación. El 31 de mayo comunicaron al nuevo Secretario de Estado, Frank B. Kellogg, que el estatuto de Tánger entraría en vigor al día siguiente, y que esperaban “que los Estados Unidos darán la bienvenida al establecimiento de un régimen, a cuyas estipulaciones no han hecho objeciones fundamentales¹⁴⁹⁹”. Si había algo que la diplomacia norteamericana venía deplorando en torno a este asunto, era que se tratara de ponerla en la tesitura de dar su consentimiento a un acuerdo cerrado. Por todo ello, Kellogg respondió airadamente a los tres signatarios, diciéndoles que en vista de las circunstancias sentía “tener que informar (...) de que no puedo compartir la acción que se ha tomado, y me veo en la necesidad de hacer una reserva total de todos los derechos de este Gobierno y sus nacionales (...) que puedan verse afectados por la puesta en práctica de la convención¹⁵⁰⁰” tangerina.

Pese a creerse en la obligación de seguir esta política, el gobierno de los Estados Unidos no se sintió en ningún momento a gusto con la posición en que quedó colocado. En tanto no se arbitrara una nueva vía que clarificara el estatus legal norteamericano frente a Tánger, esta ciudad podría convertirse en un motivo de fricción con Francia y Gran Bretaña. De la misma forma, quedaba en entredicho la capacidad de defensa de los derechos de aquellos ciudadanos estadounidenses que deseaban hacer negocios en Marruecos. Por todo ello, los Estados Unidos parecieron llegar con el paso del tiempo a la conclusión de que un cambio en la convención sobre Tánger constituiría la mejor vía para garantizar el libre comercio en la zona, y calmar los conflictos intraeuropeos de los que Washington deseaba zafarse. Así se deduce de análi-

¹⁴⁹⁵ Nota de Jusserand a Hughes, 31/X/1924. FRUS, 1924, Vol. II, pp. 466-468.

¹⁴⁹⁶ Nota 935, del Embajador británico al Secretario de Estado, 10/X/1924. FRUS, Ibidem, pp. 463-465.

¹⁴⁹⁷ R.O. 439, de Estado a Riaño, 14/X/1924. AGA, Caja 8250. La nota a Hughes fue transmitida el 8/XI/1924. FRUS, Ibidem, pp. 468-470.

¹⁴⁹⁸ Nota de Hughes al Embajador de Gran Bretaña, 20/XII/1924. FRUS, Ibidem, pp. 470-472.

¹⁴⁹⁹ “...the United States will welcome the establishment of a regime, to the arrangements of which it has raised no fundamental objection...”. Nota del Embajador de Francia a Hugues, 31/V/1915. FRUS, 1925, Vol. II, p. 591.

¹⁵⁰⁰ “I regret to have to inform (...) that I cannot acquiesce in the action which has been taken, and am under the necessity of making full reservation of all rights of this Government and its nationals (...) which may be affected by any effort to bring into force the provisions of the convention...”. Nota de Kellogg al Embajador de Francia, 18/VI/1925. FRUS, Ibidem, pp. 599-600.

sis como los efectuados por el Agente Diplomático de los Estados Unidos en Tánger, Maxwell Blake, quien al hilo de los intentos de Italia porque se reconociera su derecho a influir en el futuro de Marruecos, escribía en julio de 1926:

Es obvio que las aspiraciones políticas, la estrategia militar y la maquinaria diplomática de Europa, a pesar de la moderación de lenguaje, continúan haciendo de Marruecos un mosaico de complejos conflictos políticos. Si la actual interacción de influencias terminara produciendo la inclusión de Italia en la Convención de Tánger, se erigiría una nueva situación que se espera que el gobierno americano consideraría, al ser posiblemente invitado a dar signos prudentes de amistad mediante un gesto similar, pero esta es una fase de la cuestión sobre la que resulta prematuro especular...¹⁵⁰¹

Carente de cualquier capacidad de iniciativa, el gobierno de los Estados Unidos decidió limitarse a esperar, tímidamente pero con ansiedad, cualquier alteración del escenario. En esta dirección, el Departamento de Estado envió en junio de 1925 una instrucción al Embajador Moore, instándole a informar “de cualquier hecho, negociación o intercambio diplomáticos que llegue a su conocimiento, que pudiera terminar afectado la posición de este gobierno en Marruecos (...). Se dará cuenta, desde luego, de la delicadeza del problema marroquí y apreciará la necesidad de emplear la mayor discreción en la recogida de la información deseada¹⁵⁰²”.

No resultaba extraño que desde Washington pensaran en España como un factor que podía terminar alterando la situación norteafricana. Era de dominio público el disgusto que Primo de Rivera sentía hacia el Estatuto de 1923, y sus deseos de hacer todo lo posible por reformarlo en una manera favorable a los intereses del país. La única incógnita pasaba por saber cuándo iniciaría el general su ofensiva diplomática, cosa que acaeció en el año 1926. Apaciguado el norte de Marruecos con la contención de los rebeldes rifeños tras el desembarco de Alhucemas, la Dictadura creyó llegado el momento de reclamar una mayor participación en los asuntos europeos. Por ello, a comienzos de año, aprovechando la entrada de Alemania en la Sociedad de Naciones, España pidió para sí un puesto permanente en el Consejo, o bien que se le cediera el

¹⁵⁰¹ “...it is obvious that political aspirations, military strategy and the diplomatic machinery of Europe, in spite of all moderation in language, continue to make of Morocco a mosaic of intricate political conflicts. If the present interplay of influences should eventually result, in the enlistment of Italy to the Tangier Convention, a new situation will have arisen which the American Government will be expected to consider, being possibly invited to show tokens of precautions friendship by a similar gesture, but this is a phase of the question which it is premature as yet even to speculate upon...”. Desp. 121, de Blake a Kellogg, 24/VII/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁵⁰² “...any events and of any diplomatic negotiations and exchanges which may come to your knowledge, which may tend to affect the position of this Government in Morocco (...). You will realize, of course, the delicacy of the Moroccan problem and will accordingly appreciate the necessity of employing the utmost discretion in gathering the desired information”. Instrucción 239, del Subsecretario de Estado, Joseph C. Grew, a Moore, 2/VI/1925. NARA, Ibidem, 1925.

control de Tánger. Para dar mayor credibilidad a este órdago revisionista, Primo reanudó sus contactos con Italia, que dieron como fruto la firma en agosto de un *Tratado de Amistad, Conciliación y Arbitraje Judicial*. Muchos países pensaron que detrás de este acuerdo se escondía un nuevo intento de suscitar una alianza revisionista en el Mediterráneo¹⁵⁰³. A lo largo de este proceso, Yanguas y su equipo buscaron atraerse el apoyo de los Estados Unidos. Para ello, no perdieron oportunidad de resaltar la compatibilidad entre las aspiraciones españolas y la defensa de los principios que los Norteamericanos habían defendido públicamente. Así, el 15 agosto de 1926 el Ministro de Estado aseguró al Embajador Ogden Hammond que:

España está ansiosa por obtener el control de la zona internacional y por tanto tiene la intención de proponer que la zona sea incorporada a su protectorado, y si esto no puede ser, que las potencias interesadas concedan a España un mandato sobre la zona por 12 ó 15 años, como período de prueba, preparatorio para la última y definitiva cesión del control. En cualquier caso España (...) garantizaría también una igualdad absoluta de tratamiento en cuanto al comercio y los intercambios. [... Estas] propuestas se han concebido para ceñirse a los puntos de vista de los Estados Unidos en relación con (...) la puerta abierta¹⁵⁰⁴.

De esta manera, España preparaba el terreno para tratar de incorporar a los Estados Unidos a su estrategia. Ésta pasaba por amenazar con la internacionalización de la cuestión tangerina, como un medio para forzar a Francia y Gran Bretaña a emprender una reforma de la Convención de 1923. De hecho, el 26 de ese mismo mes de agosto Hammond volvía a recibir una Nota española proponiendo la convocatoria en Ginebra de una Conferencia de todos los firmantes del Acta de Algeciras, confiando en que “el gobierno de los Estados Unidos prestará acogida benévola a [... esta] sugerión¹⁵⁰⁵”.

De nuevo, los Estados Unidos se veían con el testigo en sus manos, y esta vez, parecían albergar deseos de dar algún paso en positivo. Por una parte, no faltaban observadores norteamericanos que concedían cierta justicia a las ambiciones primorriveristas, a la par que señalaban su disgusto con el primer estatuto tangerino. El

¹⁵⁰³ Vid. SAZ, Ismael: “La dictadura de Primo de Rivera: un revisionismo a media tensión”, en BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul (eds.): *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 34-49, y especialmente pp. 38-46.

¹⁵⁰⁴ “...is very anxious to obtain control of international zone and therefore intends to propose that the zone be incorporated in her protectorate or failing this that the powers interested grant Spain a mandate over the zone for 12 or 15 years as a trial period preparatory to ultimate definitive cession of control. In either case Spain (...) would also guarantee absolute equality of treatment in trade and commerce. (...) the proposals are calculated to meet the views of the United States regarding the (...) open door...”. Tel. 60, de Hammond a Kellogg, 15/VIII/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁵⁰⁵ Nota de Yanguas a Hammond, 23/VIII/1926. NARA, Ibidem.

citado Maxwell Blake había escrito en una ocasión que “Inglaterra (...) Habiendo traicionado a España en Marruecos para acomodar a Francia en Europa, busca ahora atrapar al mundo en su red de Tánger, tratando de preservar un interés egoísta y vital que se vio neciamente dañado como resultado de su débil, vacilante e incompetente diplomacia en París en 1923¹⁵⁰⁶”. Con este espíritu el gobierno de los Estados Unidos se había mostrado bastante reacio a protestar ante las autoridades españolas cuando éstas levantaron, en mayo de 1926, una barrera aduanera entre Tánger y su zona del protectorado, que dificultaba considerablemente las actividades comerciales en toda el área, y que fue finalmente retirada¹⁵⁰⁷.

Ahora bien, por otro lado la diplomacia norteamericana continuaba teniendo miedo a inmiscuirse involuntariamente en disputas entre países europeos. El mismo Blake advertía a sus superiores que “Independientemente de con cuánta simpatía pueden ser vistas en general las futuras aspiraciones de España en Marruecos, no parece que en este momento resultara seguro o consistente dar muestras de una relajación en favor del gobierno español de los principios que siempre hemos pensado son de fundamental importancia para nuestros intereses en Marruecos (...). Por ello es mi sugerencia que tomemos una actitud de cautela (...), evitando colocarlos en una posición comprometida (...) hacia un objetivo que no todo el mundo cree que puede llegar a convertirse en una realidad política¹⁵⁰⁸”. En esta tesitura, Kellogg decidió esperar acontecimientos antes de tomar una postura definitiva, y el 25 de agosto informó a sus Embajadores en el Viejo Continente de que el gobierno norteamericano, “aunque dispuesto a tratar los problemas de Marruecos con un espíritu amistoso, no tiene intención de permitir que se use en función de ninguna tesis política particular¹⁵⁰⁹”.

¹⁵⁰⁶ “England (...) having betrayed Spain in Morocco to accommodate France in Europe, she now seeks to inveigle the world into her net at Tangier, for the preservation of a selfish but vital interest of her own which she fatuously impaired as the result of her weak vacillating and incompetent diplomacy at Paris in 1923”. Desp. 121, de Blake a Kellogg, ya cit.

¹⁵⁰⁷ Vid. desp. 95, de Blake a Kellogg, 4/V/1926. FRUS, 1926, Vol. II, pp. 720-722. Más documentos sobre el asunto en pp. posteriores.

¹⁵⁰⁸ “Regardless of how sympathetically the eventual aspirations of Spain in Morocco may be looked upon in general, it does not seem that at this time it would be either safe or consistent to display in favor of the Spanish Government any relaxation of the principles which we have previously thought to be of fundamental importance to our interests in Morocco (...). Therefore it is my suggestion that our attitude be one of caution (...), so as to avoid being placed in a compromising position (...) toward an objective which not everyone believes may become a definitive political reality”. Tel. de Blake a Kellogg, 18/VIII/1926. FRUS, 1926, Vol. II, pp. 729-730.

¹⁵⁰⁹ “...while willing to deal with Moroccan problems in a friendly spirit, does not intend to allow itself to be used in support of any particular political thesis...”. Tel. 40, de Kellogg a Hammond, 25/VIII/1926. FRUS, *Ibidem*, p. 731.

En los siguientes días el Secretario de Estado recibió de su representante en Italia, el veterano republicano Henry P. Fletcher¹⁵¹⁰, informes de que Mussolini parecía dispuesto a apoyar a los españoles¹⁵¹¹. Considerando entonces más probable la eventualidad de una conferencia internacional, Kellogg decidió elevar el problema ante el mismo Presidente Calvin Coolidge. En una larga carta fechada el 27 de agosto, le dibujó una perspectiva histórica de relación de los Estados Unidos con Marruecos, que terminaba arrojando un balance tremendamente positivo para los afanes hispanos:

Tánger lleva gobernándose bajo el estatuto poco más de un año y la impresión general parece indicar que no es exitoso. No puedo evitar sentir que el deseo de España por incorporar Tánger a la Zona española llevaría probablemente a una mayor estabilidad y, por tanto, a mayores oportunidades para el desarrollo normal del comercio, y que eliminando las causas de fricción, inevitables tanto en una administración internacional como en una tripartita, se aseguraría el entendimiento y la paz¹⁵¹².

Consecuentemente, el jefe de la diplomacia norteamericana pedía a su superior permiso para enviar un delegado a la Conferencia internacional. Aunque ignoramos la respuesta de Coolidge, ésta hubo de ser a todas luces satisfactoria, pues el Secretario de Estado pudo informar al gobierno de Primo de que “estaría dispuesto a dar una consideración favorable a la participación en una conferencia para discutir la cuestión de Tánger, siempre que estuvieran presentes las principales potencias interesadas en Marruecos¹⁵¹³”.

España parecía ver por fin culminados con cierto éxito sus esfuerzos por atraerse la colaboración norteamericana. Sin embargo, las maniobras de Primo habían estado dirigidas más a ejercer presión sobre los hombros de franceses y británicos, que a la celebración verdadera de una reunión multilateral. De hecho, el Secretario del *Foreign Office* llevaba un tiempo indicando a los galos que la mejor manera de evitar que España siguiera caminos heterodoxos pasaba por acceder a una reapertura de las negociaciones sobre Tánger¹⁵¹⁴. Así, a la par que se negaron a admitir la conferencia,

¹⁵¹⁰ Vid. “No contest”, *Time*, 5/XI/1934.

¹⁵¹¹ Tel. 103, de Fletcher a Kellogg, 26/VIII/1926. FRUS, 1926, Vol. II, pp. 733-734.

¹⁵¹² “Tangier has now been governed under the Statute for a little over a year and the general impression seems to be that it is not successful. I cannot help feeling that the desire of Spain to incorporate Tangier in the Spanish Zone would probably lead to greater stability and, therefore, greater opportunities for the normal development of trade, and that by removing causes of friction, inevitably in either an international or a tripartite administration, it would insure understanding and peace”. Carta de Kellogg a Coolidge, 27/VIII/1926. FRUS, *Ibidem*, pp. 734-737.

¹⁵¹³ “...would be disposed to give favorable consideration to participating in a conference to discuss the Tangier question provided that all of the major Powers interested in Morocco should be present...”. Tel. 44, de Kellogg a Hammond, 31/VIII/1926. FRUS, *Ibidem*, p. 739.

¹⁵¹⁴ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *El Dictador y el Mediador. España-Gran Bretaña, 1923-1930*, Madrid, CSIC, 1986, pp. 58-60.

Whitehall y el *Quai d'Orsay*, simularon aceptar la celebración de conversaciones privadas con España relativas al *statu quo* norteafricano. El gobierno de Madrid hubo de darse por satisfecho con estas premisas, y el 7 de septiembre Yanguas escribía una nota a Hammond indicando que “en vista de la opinión manifestada por los Gobiernos de la Gran Bretaña y de Francia, cree el Gobierno español que su primitiva idea puede hallar ocasión de ser realizada, cuando las conversaciones preliminares a que es invitado ahora por las otras dos Potencias signatarias del Estatuto de 1923, abran camino a un círculo más extenso de inteligencia¹⁵¹⁵”.

Es probable que Kellogg se sintiese algo decepcionado por haber perdido la oportunidad de ver a su país repitiendo la experiencia de Algeciras, una vez que había considerado positivamente el curso de acción sugerido por los españoles. En este contexto podrían situarse las críticas que hacía Blake de la diplomacia española en el mes de diciembre, prediciendo que finalmente terminaría por seguirse el curso de acción que España acababa de despreciar:

No hay duda de que en la arena internacional Primo de Rivera ha jugado un papel temerario y desafortunado, ya que a pesar de su admirable sinceridad, y la justa causa de la que se ha proclamado campeón, el fiasco del que ha sido responsable es prueba convincente de su incapacidad diplomática. (...) Parecería, según están los acontecimientos, que es remota la posibilidad de que Francia y España sean capaces de acomodar sus respectivos puntos de vista respecto a Tánger (...). En estas condiciones resulta difícil entrever cómo, a la postre, puede evitarse una Conferencia¹⁵¹⁶.

Por otro lado, el Secretario de Estado debió de felicitarse por la cautela con que había procedido en el asunto, permitiéndole evitar mayores roces con Londres y París, opuestos al juego de Primo. De cualquier manera, los Estados Unidos quedaron nuevamente reducidos a la posición de meros espectadores, indicando resignadamente a España que asistirían “con amigable interés al resultado de las conversaciones referidas¹⁵¹⁷”. Por su parte, los españoles eran conscientes de que, como había previsto el Agente diplomático norteamericano en Tánger, sus negociaciones con Francia e Inglaterra podían acabar en saco roto. En previsión de tal coyuntura, parecía adecuado seguir manteniendo las puertas abiertas a una futura cooperación con los Estados

¹⁵¹⁵ Nota de Yanguas a Hammond, 7/IX/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁵¹⁶ “In the international arena there is no doubt that Primo de Rivera has played a reckless and unlucky part, for in spite of an admirable sincerity, and the just cause he set himself to champion, the fiasco for which he has been responsible is a convincing proof of his incapacity as a diplomat (...). It would seem, as events stand, that the prospect is remote for France and Spain being able to accommodate their respective points of view over Tangier (...). In these conditions it is difficult to foresee how, ultimately, a Conference could fail to be avoided”. Desp. 149, de Blake a Kellogg, 15/XII/1926. NARA, *Ibidem*.

¹⁵¹⁷ Tel. 91, de Kellogg a Hammond, 1/X/1926. FRUS, 1926, Vol. II, pp. 741-742.

Unidos. Tal situación motivo que los canales diplomáticos hispano-norteamericanos se mantuvieran abiertos a lo largo de los meses que siguieron.

Una vez que Yanguas se hubo acercado por primera vez a los Estados Unidos, en el verano de 1926, en relación con el problema de Tánger, el Departamento de Estado pensó que se presentaba una buena oportunidad para llevar a España hacia una negociación bilateral que permitiese finalmente el reconocimiento por parte de los Estados Unidos del protectorado español en Marruecos. En esos momentos el Subsecretario de Estado había encargado a Blake que fuera recopilando información sobre los obstáculos que habrían de solventarse para proceder al citado reconocimiento¹⁵¹⁸. En el mismo contexto, el Embajador español en Washington, Alejandro Padilla, había visitado al Secretario Adjunto de Estado, William Castle, para preguntarle lo que los “Estados Unidos estarían dispuestos a hacer en este problema del reconocimiento¹⁵¹⁹”. Siguiendo sus criterios de actuación tradicionales, el Departamento de Estado declaró que antes de proceder a cualquier tratamiento de la cuestión, habían de quedar resueltas todas las reclamaciones de súbditos norteamericanos por agravios sufridos en el Marruecos español. Deseoso de seguir en buenos términos con Washington, el gobierno español aseguró enseguida “estar dispuesto a estudiar con el criterio de la más amplia benevolencia las reclamaciones mencionadas”, y pedía que los norteamericanos hiciesen un resumen de las mismas “para poderlas estudiar y resolver rápidamente¹⁵²⁰”.

Los Estados Unidos así lo hicieron¹⁵²¹, y tras contemplar la posibilidad de que se reunieran en Madrid representantes de los dos países al objeto de resolver los diversos contenciosos, España terminó accediendo a que fueran los cónsules español y americano en Tánger quienes se encargaran de la tarea¹⁵²². Maxwell Blake y Antonio Pla y Folgueira comenzaron sus negociaciones el 25 de febrero de 1928, y para el 12 de julio ya habían llegado a un acuerdo en torno a las cifras que el gobierno español debería satisfacer a los damnificados¹⁵²³. Con objeto de agilizar los trámites en la medida de lo posible, el propio Blake se trasladó a Santander a finales de este último mes, al objeto de poner en antecedentes de la situación a Hammond, y que éste pu-

¹⁵¹⁸ Tel. 5, del Subsecretario de Estado a Blake, 16/VIII/1926. FRUS, *Ibidem*, p. 726.

¹⁵¹⁹ Memorando de Castle al Jefe de la DWEA, 2/VI/1927. FRUS, 1927, Vol. III, p. 272.

¹⁵²⁰ Nota 72-11, del Encargado de Negocios de España a Kellogg, 26/VII/1927. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8330.

¹⁵²¹ Nota de Kellogg a Padilla, 4/I/1928. FRUS, 1928, Vol., III, pp. 344-346.

¹⁵²² Nota de Kellogg a Padilla, 7/XI/1927. FRUS, 1927, Vol. III., pp. 273-274. Nota 121, de la Embajada de España en Washington al Secretario de Estado, 25/II/1918. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8330.

¹⁵²³ Desp. 311, de Blake a Kellogg, 12/VII/1928. FRUS, 1928, Vol. III, pp. 349-357.

diera obtener la aprobación personal de Primo de Rivera. Cuando el Embajador pudo finalmente entrevistarse con el general, quedó sorprendido ante la afirmación de éste de que no conocía nada del asunto. Con todo, Primo prometió hacerse cargo del problema, para estar en condiciones a mediados de agosto de “informar (...) del punto de vista del Gobierno español¹⁵²⁴”.

Sin embargo, la fecha indicada pasó sin que la Embajada norteamericana recibiera la indicación prometida. El motivo de este retraso bien podía residir en las evoluciones que estaba sufriendo el problema tangerino. A mediados de febrero de 1928, Francia y España concluyeron sus negociaciones preliminares para la reforma del estatuto de 1923, logrando esta última unas compensaciones mínimas, entre las que destacaba el nombramiento de un jefe de policía español en la zona internacional. Quedaba por efectuar la ratificación de estos ajustes, y comenzó a hablarse de la posibilidad de hacerlo en una conferencia multilateral. Recordando las evoluciones efectuadas por España un año y medio atrás, el Secretario de Estado ordenó a Hammond “discutir el asunto de manera informal con el Ministerio de Estado”, aseverando que “en caso de que se hicieran pesquisas acerca de si los Estados Unidos participarían en tal conferencia, puede decir que la actitud de este Gobierno continúa siendo la indicada en la correspondencia de 1926 entre los dos gobiernos¹⁵²⁵”. Pocos días después, Kellogg preparaba una nota para los gobiernos británico, francés, italiano y español, recordando que “Los puntos de vista de los Estados Unidos relativos a Tánger (...) siguen sin cambios”, y advirtiendo que “el Gobierno de los Estados Unidos aconsejaría por tanto a las potencias que están ahora a punto de conferenciar que se reserva plenamente su posición respecto a cualquier decisión tomada por la Conferencia que pueda afectar o influir en sus derechos e intereses en Marruecos y Tánger¹⁵²⁶”. Armado con estas instrucciones, el Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España, Percy Blair, se dispuso a visitar al propio Primo de Rivera el día 21 de marzo de 1928. A estas alturas, la posición del Dictador respecto a los norteamericanos parecía estar sufriendo un importante giro. Cerrado el problema de Tánger, convencido de que

¹⁵²⁴ “...acquaint (...) with the point of view of the Spanish Government...”. Desp. 985, de Hammond a Kellogg, 3/VIII/1928. FRUS, *Ibidem*, pp. 357-358.

¹⁵²⁵ “...discuss the matter informally with Foreign Office officials in the light of the foregoing. Should inquiry be made whether the United States would accept an invitation to participate in such a conference, you may say that the attitude of this Government continues to be that indicated in the 1926 correspondence between the two Governments...”. Tel. 21, de Kellogg a Hammond, 29/II/1928. FRUS, 1928, Vol. III, p. 368.

¹⁵²⁶ “The views of the United States regarding Tangier (...) remain unaltered. The Government of the United States would accordingly advise the Powers now about to confer that it makes full reservation of its position on any decisions taken by the Conference which may in any way affect or touch upon its rights and interests in Morocco and in Tangier”. Tel. 76, de Kellogg a Herrick, 15/III/1928. FRUS, *Ibidem*, pp. 371-372.

nunca sería capaz de lograr más que lo obtenido en sus negociaciones con Francia, y probablemente irritado por los obstáculos que se abrían en las relaciones comerciales hispano-norteamericanas –que serán objeto de estudio en el apartado siguiente- el general no sentía ahora tanta premura por mantener una actitud de condescendencia hacia los Estados Unidos. Por eso, contraviniendo la línea de acción que había defendido dos años atrás, Primo asentó que serían sólo cuatro las potencias que participarían en la proyectada conferencia sobre asuntos tangerinos: Francia, Gran Bretaña, España e Italia. No obstante, trató de tranquilizar a su interlocutor asegurándole que “el Gobierno español no tenía ningún interés en interferir en el mantenimiento de la puerta abierta en Tánger¹⁵²⁷”.

No resulta complicado suponer que el Secretario de Estado debió de sentirse cuando menos agraviado por el cambio de talante del jefe del gobierno español, que condenaba a los Estados Unidos a una repetición de lo acaecido en 1923. En esta coyuntura, la única salida que le quedó a Kellogg fue efectuar una declaración pública a los periódicos acerca de la postura oficial de los Estados Unidos respecto a Marruecos, que seguía basada en “la continuación de la política de puerta abierta¹⁵²⁸”. Tal cosa no impidió que los norteamericanos volvieran a quedar relegados al papel de observadores pasivos de las negociaciones a cuatro de París, y no se les dio otra alternativa que la de rechazar o aceptar lo que decidieran los países europeos implicados. Por ello, cuando a finales de julio de 1928 el Quai D’Orsay informó oficialmente a Kellogg de las reformas que se habían aplicado en el estatuto de Tánger¹⁵²⁹, éste se limitó a declarar a la prensa que “la actitud de los Estados Unidos sigue siendo la asentada en la correspondencia con Gran Bretaña, Francia y España en 1924¹⁵³⁰”. Con estas palabras, el gobierno estadounidense se negaba nuevamente a aceptar las regulaciones aplicadas sobre el enclave norteafricano, y se disponía a batallar contra cualquier aspecto de dichas estipulaciones que considerase contrario a los principios de la libre competencia.

Por otra parte, las mismas razones que llevaron a Primo a desentenderse de los Estados Unidos en relación con el problema de Tánger, le instaron a abandonar, de una manera poco ortodoxa, las negociaciones relativas al reconocimiento estadounidense de la zona española del Protectorado. Cuando estaban a punto de iniciarse éstas, el Ministerio de Estado había comunicado a Alejandro Padilla lo que a España

¹⁵²⁷ “...the Spanish Government had no desire to interfere with the maintenance of the open door in Tangier...”. Tel. 44, de Blair a Kellogg, 21/III/1928. FRUS, *Ibidem*, p. 372.

¹⁵²⁸ “continuation of the ‘open-door’ policy”. “The State”, *Time Magazine*, 26/III/1928.

¹⁵²⁹ Desp. 8836, de Herrick a Kellogg, 2/VIII/1928. FRUS, *Ibidem*, p. 373-374.

¹⁵³⁰ Carta de Kellogg a Walter Littlefield, de *The New York Times*, 21/XII/1928. FRUS, *Ibidem*, p. 374.

le gustaría conseguir al respecto; básicamente lo mismo que se había solicitado a Washington en 1917: “las aspiraciones de este gobierno se refieren preferentemente a conseguir la renuncia al régimen de capitulaciones de que gozan los Estados Unidos [... ya que un] simple reconocimiento de nuestra misión protectora en Marruecos, sin dejar de interesar al Gobierno de S.M., no supondría el logro de aquellas facilidades de orden administrativo que son indispensables para la buena organización de la zona¹⁵³¹”. Pese a ello, y seguramente con la intención de no enturbiar el proceso mientras podía seguir siendo útil la buena disposición de los norteamericanos, el gobierno español había permitido que las negociaciones entre Blake y Pla transcurrieran sin que se mencionara el asunto de los derechos extraterritoriales en Marruecos. Sin embargo, cuando ambos concluyeron el acuerdo sobre las reclamaciones, y Hammond se lo presentó a Primo de Rivera en el mes de julio, la cuestión de Tánger había sido cerrada, y España parecía decidida a dejar morir el asunto sin darle respuesta.

Tras interesarse por la marcha del asunto, la Embajada norteamericana fue informada a finales de 1928 que la aprobación definitiva del arreglo de los contenciosos dependía de la aquiescencia general Gómez-Jordana, Alto Comisionado en Marruecos¹⁵³². Consecuentemente, Maxwell Blake arregló una entrevista con el militar, y se desplazó hasta Tetuán para visitarlo. Durante su encuentro, Jordana comentó por primera vez que sin la renuncia del régimen de capitulaciones en la zona española “por parte del gobierno americano, no percibía ninguna ventaja a los sacrificios que se pedían a las autoridades de la zona española para la resolución de las reclamaciones norteamericanas”. Con serias dificultades, el Cónsul Americano convenció aparentemente al general para que retirara sus objeciones, accediendo a ciertas rebajas en las cantidades a pagar por las autoridades españolas. Sin embargo, la actitud de Jordana llevó a Blake a recomendar a sus superiores “urgencia en la conclusión de un acuerdo completo y definitivo¹⁵³³”. Tal recomendación fue imposible de seguir, ya que a pesar de las insistencias de Hammond durante todo el proceso, el Ministerio de Estado no se pronunció sobre el pacto entre Jordana y Blake hasta comienzos de agosto de 1929, simplemente para reiterar, en términos ciertamente pretenciosos, lo que ya había insinuado el Alto Comisionado:

¹⁵³¹ R.O. 23, de Estado a Padilla, 16/II/1928. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8250.

¹⁵³² Vid. desp. 1163, del Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España al Secretario de Estado, 28/II/1929. FRUS, 1929, Vol. III, p. 492.

¹⁵³³ “...on the part of the American Government, he perceived no advantage in the sacrifices which the Spanish Zone Authorities were called upon to make for the settlement of American claims...”; “...the urgency of concluding a complete and definite agreement...”. Desp. 392, de Blake a Stimson, 17/V/1929. FRUS, *Ibidem*, pp. 493.498.

Llevado de la especial consideración hacia el gobierno norteamericano, y a pesar del hecho de que la responsabilidad del protectorado no ha sido demostrada en todos los casos, y que en muchos de ellos, incluso cuando dicha responsabilidad ha sido establecido, las cantidades reclamadas como indemnización se han exagerando sobremedida, el Gobierno de su Majestad accederá –simplemente como cuestión de gracia y sin insistir en dilucidar los hechos (...)– a pagar en el momento de la renuncia por parte del Gobierno Norteamericano del régimen de capitulaciones...¹⁵³⁴

En el Departamento de Estado, la recepción de estas palabras pareció suponer la gota que colmaba el vaso. España debía conocer perfectamente las razones que impedirían a los Estados Unidos proceder a la renuncia que se les requería. En primer lugar, como se había explicado al Ministerio de Estado años atrás, tal acción conllevaría la negociación de un tratado formal entre los Estados Unidos y España, que debería contar con la aprobación del Senado norteamericano. Por otra parte, sentaría un precedente peligroso que quizá terminara forzando a los norteamericanos a tener que desertar de la extraterritorialidad en el área francesa del protectorado, y lo que era peor, en Tánger, donde esos derechos constituían precisamente una de las bases de la oposición norteamericana a los estatutos de 1923 y 1928. Por ello, el Subsecretario de Estado, Joseph P. Cotton, ordenó al Consejero de la Embajada norteamericana en Madrid, Sheldon Whitehouse, que informase al gobierno español de que “las sugerencias hechas en la nota española (...) se alejan tan radicalmente del acuerdo concluido entre los dos gobiernos [... que] en estas circunstancias parecería poco provechoso e indigno para este gobierno considerar seriamente las propuestas adelantadas¹⁵³⁵”. Cuando conoció estas palabras, el Secretario General del Ministerio de Estado, Emilio de Palacios, se limitó a declarar que “en tal caso no había nada más que hacer salvo dejar el asunto caer¹⁵³⁶”, como parecía haber sido la intención de España desde muchos meses atrás.

¹⁵³⁴ “Out of special consideration for the North American Government, and in spite of the fact that the responsibility of the Protectorate is not clearly defined in all cases and that in many of them, even when such responsibility is actually established, the amounts claimed as indemnities are greatly exaggerated, the Government of His Majesty will agree –purely as a matter of grace and not insisting upon the elucidation of the facts (...)– to pay at the moment of the relinquishment by the North American Government of the regime of capitulations...”. Nota 151, de Pla a Hammond, 9/VIII/1929. FRUS, *Ibidem*, pp. 501-503.

¹⁵³⁵ “...the suggestions made in the Spanish note (...) depart so radically from the agreement arrived at between the two Governments (...). In these circumstances it would seem unprofitable and undignified for this Government to give any serious consideration to the proposals advanced (...). Instrucción 637, de Cotton a Whitehouse, 6/XII/1929. FRUS, 1929, Vol. III, p. 503.

¹⁵³⁶ “...there was nothing to be done but to let the matter drop...”. Desp. 1146, de Whitehouse a Stimson, 25/XI/1929. FRUS, *Ibidem*, pp. 504-505.

Aunque a lo largo del año 1930 siguió habiendo contactos hispano-norteamericanos relativos al problema del reconocimiento, ninguna de las dos partes abandonó sus posiciones, y la cuestión permaneció estancada¹⁵³⁷. Como inmovilizada quedó la actitud de los Estados Unidos frente al problema de Tánger, al seguir estos últimos anclados firmemente en su negativa a reconocer la validez de la aplicación a sus súbditos de medidas emanadas de las disposiciones del Estatuto de 1928¹⁵³⁸. Con todo, la herencia que la República recibió de la política marroquí de la Dictadura en relación con los Estados Unidos no pudo ser más complicada. No sólo no se había avanzado nada en la mejora de la posición norteamericana respecto al enclave tangerino, y se había mantenido la ambigua actitud legal de Washington respecto a la zona española del protectorado. Además, se había actuado de una manera que había constreñido en buena medida la disposición del Departamento de Estado para emprender ulteriores negociaciones.

8.3. Choque de nacionalismos. Las relaciones económicas hispano-norteamericanas durante los años veinte

En el primer semestre de 1918, la revista *The North American Review* publicó un artículo titulado “Se Busca: Una Política Exterior Comercial”. Su autor, John Hays Hammond, comenzaba afirmando que “América encara una nueva era en su desarrollo nacional. El futuro trae potencialidades inconmensurables. En ningún momento de la vida de la nación la perspectiva ha sido más brillante”. Con estas palabras quería significar la inmejorable posición en que la contienda había colocado a los Estados Unidos para emprender una misión que consideraba inevitable:

La guerra ha tocado a su fin pero la guerra por el dominio mundial ha comenzado sobre las cenizas del viejo sistema. Tengamos en mente y recordemos que una política nacional bien definida es tan esencial para el éxito en la carrera por la supremacía nacional, como una sabia política militar lo fue en la guerra que felizmente ha acabado. El fracaso a la hora de prepararnos para el nuevo combate será poco menos reprochable que lo fue nuestro fracaso en prepararnos para la guerra mundial. (...) Independientemente de los renovados esfuerzos de nuestros competidores, liberados ya de las demandas inexorables de la guerra, podemos ejercer el mando de todos los mercados exteriores que requiramos y seamos capaces de desarrollar.

Sin embargo, a la par que abogaba por “incitar la inversión de dinero americano en el exterior”, Hammond señalaba la obligación de preservar la producción estadou-

¹⁵³⁷ Vid. FRUS, 1930, Vol. III, pp. 605-621.

¹⁵³⁸ Vid. FRUS, 1929, Vol. III, pp. 505-529. Y AGA, Caja 8330.

nidense. Su propuesta pasaba por “proteger nuestro incomparable mercado nacional a la par que desarrollamos, bajo sólidos principios, mercados exteriores que supongan vías de salida naturales y permanentes para nuestros productos sobrantes¹⁵³⁹”. Sin saberlo, el autor de estas palabras acababa de expresar la dicotomía a que habrían de enfrentarse las autoridades norteamericanas a la hora de enunciar su política comercial a lo largo de la década que nos ocupa: compatibilizar el fomento de la expansión mercantil y financiera de los intereses privados del país, con las fuertes presiones que abogaban por la aplicación de una política proteccionista que librara a la producción estadounidense de amenazas exteriores.

Existen pocas dudas a la hora de asentar que las autoridades norteamericanas, una vez apagados los ecos de la lucha mundial, se esforzaron por poner en marcha la parte del programa referida a la búsqueda de mercados para el comercio y las inversiones de los Estados Unidos. Antes de que se hubiera producido el rechazo definitivo a la Sociedad de Naciones, en febrero de 1920, Herbert Hoover, quien un año después se convertiría en Secretario de Comercio, afirmó en la *Johns Hopkins University* que esperaba que el nuevo organismo internacional ejerciera “su influencia en la destrucción de las barreras económicas levantadas antes y desde la guerra, que ahogan la recuperación y la entrada libre de nuestro comercio por todo el mundo¹⁵⁴⁰”. El propio Presidente Wilson retomó tras la contienda los argumentos que ya había expuesto el año 1912, afirmando ante el Congreso en 1919 que “la productividad del país, estimulada grandemente por la guerra, debe encontrar una salida mediante la exportación a países extranjeros¹⁵⁴¹”. De hecho, antes de que expirara el mandato de los demócratas, el Capitolio dio luz verde a dos proyectos de Ley destinados claramente a ayudar a las empresas norteamericanas que decidieran hacerse eco de las oportunidades de

¹⁵³⁹ “America faces a new era in her national development. The future holds immeasurable potentialities. At no time in the life of the national has the outlook been brighter”; “The world war has come to an end but war for world dominion has been started on the ashes of the old system. Let us bear this in mind and let us remember that a well defined national policy is as essential to success in the contest for national supremacy as a wise military policy was in the war that is happily ended. Failure to prepare for the new contest will be little less reprehensible than was our failure to prepare for the world war (...). Irrespective of the renewed efforts of our competitors, now released from the inexorable demands of war, we may command all the foreign markets that we require and are capable of developing...”; “...induce the investment of American money abroad...”; “...protect our incomparable home market while developing on sound principles, foreign markets which present natural and permanent outlets for our surplus products...”. HAMMOND, John Hays: “Wanted – A Foreign Trade Policy”, *North American Review*, n.º 209 (Enero-Junio, 1919), pp. 755- 762. Las citas son de las pp. 755-756 y 761.

¹⁵⁴⁰ “...its influence in the destruction of the economic barriers set up before and since the war...”. Citado por WILSON, Joan Hoff: *American Business and Foreign Policy*, Lexington, The University Press of Kentucky, 1971, p. 28.

¹⁵⁴¹ “The productivity of the country, greatly stimulated by the war, must find an outlet by exports to foreign countries”. Mensaje de Wilson al Congreso, 2/XII/1919. FRUS, 1919, Vol. I, pp. ix-xix. La cita es de la p. xi.

la posguerra para invertir en el extranjero. El primero de ellos fue la *Webb-Pomerene Act* de 1918, que eximía de las leyes antitrust a cualquier consorcio estadounidense que se formase con el objeto exclusivo de buscar oportunidades de negocio en el exterior. La segunda medida a destacar fue la *Edge Act* de 1919, que facultaba a empresas constituidas a nivel federal para participar en entidades bancarias o corporativas de otros países¹⁵⁴², avanzando con ello en el camino iniciado con la *Federal Reserve Act*, que tuvimos ocasión de mencionar capítulos atrás.

En el marco estrictamente diplomático, esta nueva entrega en el serial de la promoción de los principios de *Puerta Abierta* vino materializada por una mejora de los sistemas de información que en cada país se encargaban de resaltar las oportunidades de negocio que surgían para los comerciantes y financieros norteamericanos. Como ya sabemos, en el caso español esta realidad se materializó en el nombramiento de Chester Lloyd Jones como Agregado Comercial Permanente en la Embajada de Madrid, el año 1919¹⁵⁴³. En su cuartel general, situado en el número 139 de la calle de Hortaleza, se vio auxiliado en todo momento por el trabajo de un secretario privado, y un número variable de auxiliares administrativos¹⁵⁴⁴. Asimismo, por la misma época llegaron a la capital de España, para ejercer misiones de diversa duración temporal, H.J Strachan, A.N. Young y Courtenay DeKalb, en calidad de Comisionados de Comercio o *Trade Commissioners*¹⁵⁴⁵. Dependientes también del Departamento de Comercio, estos funcionarios eran nombrados temporalmente “en función de su conocimiento de algún sector especial que se ha acordado investigar y que sea un ramo no estudiado aún en uno o más países”, y su trabajo se reducía a viajar “de centro en centro comercial o industrial haciendo encuestas a los miembros de las casas o entidades dedicadas a la clase de negocios de que se trate, obteniendo personalmente el conocimiento que se desea sobre la extensión y demandas del mercado¹⁵⁴⁶”. Por otra parte, el cuerpo consular –cónsules y vicecónsules-, prestó creciente atención a todos aquellos asuntos relacionados con el comercio y las inversiones en el distrito al que estaban asignados, redactando un número creciente de informes relativos a cuestiones mercantiles. De las instrucciones provenientes de los Departamentos de Estado y

¹⁵⁴² WILKINS, Mira: *The Maturing of the Multinational Enterprise. American Business Abroad From 1914 to 1970*, Harvard, Harvard University Press, 1974, p. 50.

¹⁵⁴³ Desconocemos exactamente la fecha de nombramiento de Jones. El primer documento suyo que hemos recogido data del 19/V/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁵⁴⁴ Vid. desp. 1.535, de Willard a Lansing, 26/V/1919. NARA, Ibidem.

¹⁵⁴⁵ Vid. desp. 1.853, de Willard al Departamento de Estado, 20/V/1920. NARA, Ibidem

¹⁵⁴⁶ STRACHAN, H.J.: “Promoción del comercio extranjero”, artículo preparado para la publicación *Los Estados Unidos*, marzo de 1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

Comercio, así como de la propia producción escrita de todos estos funcionarios, podemos dividir sus funciones en tres apartados principales:

En primer lugar, debían aprovechar cualquier canal disponible para instar a los hombres de negocios en el extranjero a estrechar sus lazos con los Estados Unidos. Comenzó a ser común que la firma de los agregados mercantiles o sus subalternos apareciera en publicaciones periódicas que resaltaban las oportunidades de negocio con Norteamérica. Así, en abril de 1920, Chester Jones preparó un artículo para la revista *España Técnica e Industrial*, resaltando la privilegiada situación creada en los contactos mercantiles hispano-norteamericanos como consecuencia de la pasada guerra:

El comercio de España con los Estados Unidos se ha convertido desde 1914 en algo mucho más importante de lo que había sido anteriormente. Ha sido importante en y de por sí en estos años, pero es mucho más importante como consecuencia del efecto que tendrá sobre el intercambio mercantil futuro entre los países el comercio de ese período inusual que acabamos de atravesar. (...) Los años de la guerra llevaron a los Estados Unidos un mayor aprecio por los productos españoles que el que tenían antes, y el público comprador español aprendió las excelencias de los productos americanos. La familiaridad que cada mercado tiene ahora con los productos del otro no se perderá con el establecimiento de condiciones normales (...) y a través de ellas el intercambio comercial internacional impulsado tan grandemente en condiciones anormales debería continuar y crecer¹⁵⁴⁷.

En segundo lugar, cónsules y agregados recibieron la orden de “investigar e informar acerca de las posibilidades de obtener ventajas respecto a las mercancías en su distrito (...) y de invertir capital americano en empresas ya establecidas o en empresas que deban establecerse y prometan marcado éxito¹⁵⁴⁸”. El cumplimiento de esta instrucción dio lugar a la realización de dos tipos de documentos. Por una parte,

¹⁵⁴⁷ “The trade of Spain with the United States has become since 1914 much more important than it ever was before. It has been important in and of itself in these years but it is very much more important because of the effect which the commerce of the unusual period through which we have just passed will have upon the trade exchange of the future between the two countries (...). The war years brought to the United States a greater appreciation of Spanish products than it had ever had before and the Spanish buying public learned of the excellencies of American products (...). The familiarity which each market now has with the products of the other will not be lost with the establishment of the normal conditions (...) and through it the international commercial interchange given so great an impulse under abnormal conditions should continue and increase”. Artículo anexo a la carta del Agregado Comercial a Willard, 30/IV/1920. NARA, *Ibidem*. Vid. también la entrevista que concedió el sucesor de Jones al diario *La Galicia*: “Norteamérica y España. Una entrevista con Mister Charles H. Cunningham”, *La Galicia*, 22/IX/1922.

¹⁵⁴⁸ “...to investigate and to report on the possibilities of obtaining to advantage in your district commodities (...) and of investing American capital in enterprises already established or in enterprises which should be established and give promise of pronounced success...”. Instrucción confidencial del Departamento de Estado a la Embajada en España, 16/XII/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

informes periódicos que se remitían al Departamento de Estado, como los resúmenes anuales de los Agregados Comerciales sobre las “condiciones comerciales de España¹⁵⁴⁹”, los “Informes anuales sobre el Comercio y la Industria” que preparaba el Cónsul General de los Estados Unidos en Barcelona¹⁵⁵⁰, o los despachos trimestrales acerca de los servicios prestados por la Embajada en Madrid a los intereses comerciales de los Estados Unidos¹⁵⁵¹. De otro lado, los representantes norteamericanos redactaron, por encargo especial o por propia iniciativa, multitud de informaciones puntuales llamando la atención sobre diversos aspectos, como “El efecto de la guerra europea sobre las importaciones españolas desde los Estados Unidos¹⁵⁵²”, “El desarrollo de la situación del aceite de oliva¹⁵⁵³”, o el “Incentivo a la Importaciones de determinadas clases de mercancías en los Estados Unidos y la extensión de las inversiones americanas en el extranjero¹⁵⁵⁴”. Cuando lo consideraba oportuno, la Oficina de Comercio Interior y Exterior –*Bureau of Foreign and Domestic Commerce*– del Departamento de Estado, publicaba la totalidad o parte de estos textos en su periódico *Daily Commerce Reports*, o en monografías especializadas que se distribuían entre la comunidad mercantil y financiera norteamericana¹⁵⁵⁵.

Por último, todos los miembros del servicio exterior debían velar porque no se levantase ningún obstáculo que impidiese a los ciudadanos americanos efectuar sus actividades financieras o mercantiles en un régimen de libre competencia. Esto hacía referencia principalmente a dos cuestiones: por una parte, era función de los agregados comerciales, cónsules y embajadores, “ajustar disputas y malentendidos comerciales, como los que tienen que ver con clasificaciones arancelarias inaceptables¹⁵⁵⁶”. A lo largo del capítulo cuarto tuvimos ocasión de hacer referencia a los esfuerzos llevados a cabo por la Embajada de los Estados Unidos en Madrid, buscando no sólo

¹⁵⁴⁹ Vid. desp. 1.853, de Willard al Departamento de Estado, ya cit.

¹⁵⁵⁰ Vid. “Annual Report on Commerce and Industries for 1920”. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1921.

¹⁵⁵¹ Vid. desp. 266, de Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España al Secretario de Estado, 3/VII/1922. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1922.

¹⁵⁵² Informe de Jones sobre “The Effects of the European War Upon Spanish Imports from the US”, 3/XI/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁵⁵³ “Developments in the Olive Oil Situation”, adjunto a la Carta de Jones a Willard, 6/IV/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

¹⁵⁵⁴ Informe del Agregado Comercial sobre “Encouragement of the importation of specific classes of commodities into the United States and extension of American investments abroad”, 28/VI/1921. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1921.

¹⁵⁵⁵ Así lo señala STRACHAN, H.J.: “Promoción...art.cit.”.

¹⁵⁵⁶ “...commercial disputes and misunderstandings, such as those involved in objectionable tariff classifications...”. Desp. 1.535, de Willard a Lansing, ya cit.

evitar que los impuestos españoles discriminasen a los productos norteamericanos frente a las mercancías de otros Estados, sino por lograr una rebaja de dichas tasas. Esta línea de acción se intensificó a lo largo de todos los años que nos ocupan, y fue la base de las negociaciones comerciales hispano-norteamericanas, que trataremos en breve con mayor detalle. De otro lado, los funcionarios estadounidenses debían “informar confidencialmente en qué grado y con respecto a qué mercancías o servicios existe una fuerte competencia en su distrito entre los nacionales de los Estados Unidos y los nacionales de otros países, especificando los países competidores”, y también hacer referencia a los “casos de supuestas prácticas injustas de competición comercial de parte de extranjeros compitiendo con americanos, o de americanos compitiendo con extranjeros¹⁵⁵⁷”. Esta orden no supuso sino la confirmación de una tendencia que ya se había hecho patente en los primeros años de la guerra mundial: los deseos estadounidenses de alcanzar en el mercado español una posición que se acercara progresivamente a la que ostentaban las potencias europeas con una larga historia de presencia mercantil en España. Llegó así a ser lugar común en los informes de agregados y diplomáticos el análisis de las opciones comerciales de los Estados Unidos, partiendo de la rivalidad que ofrecían Francia, Gran Bretaña o Alemania¹⁵⁵⁸.

Ahora bien, toda esta planificación tendente a fomentar la expansión económica y financiera de los Estados Unidos hacia el exterior tuvo como contrapunto las crecientes presiones que se ejercieron sobre las instancias gubernamentales norteamericanas, solicitando una elevación de las barreras que protegían la producción interna del país. Y al contrario de lo que venía ocurriendo con la defensa de los principios de Puerta Abierta, aquí sí se percibió un claro corte entre las administraciones de Woodrow Wilson y de Warren G. Harding. Desde los años de la guerra civil americana, el desarrollo industrial de los Estados Unidos había conducido a la subida progresiva de los aranceles, en un intento por preservar a las nacientes manufacturas de rivalidades foráneas. Este proceso había sido fruto del triunfo de las visiones proteccionistas de los republicanos, que se contraponían al punto de vista tradicional del partido demócrata, favorable a la aplicación de tarifas con fines exclusivamente recaudatorios. No fue hasta la llegada de Wilson al poder cuando los representantes de su partido pudieron poner en práctica esta opinión, con la aprobación del arancel *Underwood-Simmons*

¹⁵⁵⁷ “...report confidentially to what degree and with respect to what commodities or services there exists strong competition in your district between the nationals of the United States and the nationals of other countries...”; “...cases of alleged unfair practices in trade competition on the part of foreign nationals competing with Americans, or American nationals competing with foreign...”. Instrucción de Polk a la Embajada de los Estados Unidos en España, sobre “International Trade Competition”, 13/III/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

¹⁵⁵⁸ Vid. desp. 2.251, de Willard al Departamento de Estado, 15/II/1921. NARA, Ibidemg

de 1913, que por primera vez en mucho años redujo significativamente las tasas a la importación¹⁵⁵⁹. Acabada la guerra, el propio presidente hizo gala públicamente de su intención de perseverar en esta línea de acción, y mantener las puertas de Norteamérica abiertas a los productos del Viejo Continente. Utilizando un argumento que sería repetido en los años siguientes por multitud de líderes europeos, había dicho al Congreso a finales de 1919 que:

...cualquier cosa (...) que tienda a evitar que los países extranjeros puedan acoger nuestras exportaciones, a través del envío de mercancías a este país sólo podría tener como efecto impedirles pagar por nuestras exportaciones, y por tanto impedir que esas exportaciones se llevaran a cabo (...). Si queremos vender, tenemos que estar preparados para comprar. Así pues, cualesquiera que hayan sido nuestros puntos de vista sobre legislación arancelaria en el período de crecimiento de los negocios americanos, debemos ajustar ahora nuestra vida económica a la distinta situación que emana del hecho de que los negocios americanos están por completo desarrollados y América es la mayor poseedora de capitales del mundo¹⁵⁶⁰.

Diversas circunstancias, relacionadas todas ellas con lo que se ha denominado como la crisis económica de la posguerra, se coaligaron para derrotar estos puntos de vista. El comienzo de la recuperación de los países europeos conllevó un brusco descenso de la demanda de materias primas, manufacturas y productos de primera necesidad norteamericanos, que comenzó a hacerse patente en los primeros años de la tercera década del siglo. Si para 1920 el total de las exportaciones estadounidenses había ascendido a más de 8.000 millones de dólares, el año siguiente esa cifra se redujo en casi un cincuenta por ciento, hasta poco más de 4.400 millones de dólares¹⁵⁶¹. Este brusco descenso afectó especialmente a dos sectores productivos: en primer lugar y especialmente a los agricultores, que durante los años de la guerra habían tenido asegurado el mercado exterior para sus productos y habían contado con la garantía que suponía el control de precios por parte del gobierno, pero que ahora volvían a

¹⁵⁵⁹ Vid. TAUSSIG, F.W.: *The Tariff History of the United States*, New York, Capricorn Books, 1964, pp. 155-446.

¹⁵⁶⁰ "Anything (...) which would tend to prevent foreign countries from settling for our exports by shipments of goods into this country could only have the effect of preventing them from paying for our exports and therefore of preventing the exports from being made (...). If we want to sell, we must be prepared to buy. Whatever, therefore, may have been our views during the period of growth of American business concerning tariff legislation, we must now adjust our own economic life to a changed condition growing out of the fact that American business is full grown and that America is the greatest capitalist in the world". Mensaje de Wilson al Congreso, 2/XII/1919, ya cit. El texto reflejado es de la p. xi.

¹⁵⁶¹ US. DEPARTMENT OF COMMERCE, Bureau of Foreign and Domestic Commerce: *Statistical Abstract of the United States*, 1922, p. 351.

enfrentarse a la competencia de países como Australia o Argentina¹⁵⁶². Algo parecido puede decirse de un buen número de industrias conocidas como *war-babies*, que habían nacido al albur de las circunstancias excepcionales posteriores a 1914, y que no habían alcanzado un grado de desarrollo suficiente como para rivalizar con los productores del Viejo Continente, una vez que reiniciaran sus trabajos. Como es natural, este clima de depresión, unido a la vuelta de la mayor parte de los soldados que habían partido para luchar en el frente francés, provocó una subida del desempleo y por ende, de la inestabilidad laboral, que llevó a muchos norteamericanos, afectados por los recientes sucesos en Rusia, a experimentar lo que la historiografía norteamericana califica de “Terror Rojo”¹⁵⁶³. Alterados por este oscuro panorama, amplias porciones de la sociedad estadounidense comenzaron a solicitar una subida de las barreras arancelarias que preservase a granjeros e industriales de la competencia extranjera, y evitase en la medida de lo posible que ambos sectores entrasen en una escalada depresiva que hiciera crecer el descontento de los trabajadores. La subida de los tradicionalmente proteccionistas republicanos al poder, en un clima en que la retórica aislacionista y nacionalista alcanzaba su cenit, constituyó el empujón necesario para llevar a cabo el cumplimiento de estas demandas. Deseoso de que este giro de política económica se pudiese aplicar cuanto antes, Warren G. Harding convocó una sesión especial del Congreso nada más entrar en la Casa Blanca¹⁵⁶⁴. Con motivo de tal ocasión, dirigió a los legisladores, en abril de 1920, un mensaje cuyas palabras contrastan claramente con las pronunciadas por Wilson pocos meses atrás:

No puede ser más acentuada la urgencia (...) de promulgar instantáneamente un nuevo arancel. Creo en la protección de la industria americana, y es nuestro propósito que América se desarrolle en primer lugar. Los privilegios del mercado americano se ofrecen actualmente a muy bajo coste a los productores extranjeros, y el efecto en una gran parte de nuestra producción es la destrucción de la confianza en nosotros mismos, que forma la base de la independencia de nuestro pueblo. Es más, las importaciones deben pagar su parte en el coste de nuestro gobierno. (...) Alguien que valora la prosperidad americana y el mantenimiento de los niveles de vida y salarios no puede tener simpatía alguna con la propuesta de que la entrada fácil y el flujo de las importaciones abaratará nuestros costes de vida. Es más probable que destruya nuestra capacidad de compra¹⁵⁶⁵.

¹⁵⁶² GOLDBERG, Ronald Allen: *America in the Twenties*, Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2003, pp. 4-5.

¹⁵⁶³ Una buena síntesis en GOLDBERG, David: *Discontented America. The United States in the 1920s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999. Vid. especialmente pp. 41-44.

¹⁵⁶⁴ GOLDBERG, R.A.: *America...op.cit.*, pp. 22-42.

¹⁵⁶⁵ “The urgency of an instant tariff enactment (...) can not be too much emphasized. I believe in the protection of American industry, and it is our purpose to prosper America first. The privi-

Siguiendo estas directrices, poco más de un mes después el Senado y la Cámara de Representantes daban el visto bueno a un Arancel de Emergencia – *Emergency Tariff Act*-, que elevaba las tasas impuestas a la importación para diversas mercaderías del sector primario¹⁵⁶⁶. Sin embargo, esta ley no fue más que una medida temporal previa a la promulgación, al año siguiente, de una disposición de mucho más largo alcance, el Arancel *Fordney-McCumber*. Aparte de gravar exageradamente la entrada de diversos productos agrícolas e industriales, la nueva tarifa redefinió las bases sobre las que desarrollar las relaciones comerciales de los Estados Unidos con el resto del mundo.

Tratando de suavizar el dominio que los grupos de presión más proteccionistas tenían sobre los miembros del Congreso, diversos sectores preocupados por el mantenimiento de la táctica de Puerta Abierta trataron de contrarrestar los elevados aranceles con una política comercial basada en principios que facilitasen en la medida de lo posible la interacción mercantil con otras naciones. Las grandes empresas, agrupadas en torno a la *National Foreign Trade Commission*, y diversos intereses importadores, hicieron esfuerzos por atraer a las instancias gubernamentales hacia sus postulados. Finalmente, lograron conseguir que la nueva política mercantil de los Estados Unidos se basase en tres preceptos que más o menos estaban acordes con sus pretensiones: la no negociabilidad, la flexibilidad y la forma incondicional del principio de nación más favorecida (NMF). Sin embargo, el nacionalismo imperante hizo que las cláusulas que establecían estos criterios fueran lo suficientemente laxas como para hacer fracasar los propósitos de los internacionalistas¹⁵⁶⁷.

Hasta entonces, las provisiones tarifarias norteamericanas habían permitido la negociación de acuerdos comerciales bilaterales bajo el principio de reciprocidad. Así, los Estados Unidos podían conceder rebajas limitadas de los aranceles sobre determinados productos, a cambio de obtener del otro país ventajas similares. Sobre esta base se había concluido el convenio hispano-norteamericano de 1906, que tuvimos ocasión de comentar capítulos atrás. Después de la guerra, la Comisión Federal de Aranceles –*Federal Tariff Commission*-, emitió un veredicto contrario a la aplicación de

leges of the American market to the foreign producer are offered too cheaply to-day, and the effect on much of our own productivity is the destruction of our self-reliance, which is the foundation of the independence and good fortune of our people. Moreover, imports should pay their fair share of our cost of government. (...) One who values American prosperity and maintained standards of wage and living can have no sympathy with the proposal that easy entry and the flood of imports will cheapen our costs of living. It is more likely to destroy our capacity to buy". Discurso de Harding al Congreso, 12/IV/1921. FRUS, 1921, Vol. I, pp. vii-xix. Cita de la p. ix.

¹⁵⁶⁶ TAUSSIG, F.W.: *The Tariff...op.cit.*, p. 452.

¹⁵⁶⁷ El mejor intento que se ha hecho por sintetizar las posiciones de los sectores mercantiles, financieros e industriales frente a la política comercial de los Estados Unidos se ha plasmado en el trabajo de: WILSON, J.H.: *American...op.cit.*, pp. 65-100.

estos acuerdos, basado en dos motivos: su inoperatividad histórica, ya que los tratados mercantiles firmados hasta la fecha habían cosechado escasos resultados prácticos; y el hecho de que producían desigualdades en las relaciones mercantiles, ya que discriminaban a los países que no habían firmado ningún tipo de pacto con los Estados Unidos, con respecto a aquéllos que sí lo habían hecho. Los defensores de la política de expansión comercial parecieron avenirse a estas razones, accedieron a acabar con la reciprocidad en la tarifa de 1922, y apoyaron en cambio la aplicación del principio de flexibilidad¹⁵⁶⁸.

La eliminación de los acuerdos bilaterales de rebaja arancelaria debía compensarse por medio de mecanismos que autorizasen la rebaja general e indiscriminada de los impuestos sobre determinados productos, cuando así se considerase necesario para fomentar el tráfico mercantil. La única provisión de flexibilidad que se incluyó en la Tarifa *Fordney-McCumber* fue la Sección 315. Según sus previsiones, el Presidente podía aumentar o disminuir los aranceles sobre un determinado producto, cuando se demostrara que la tarifa existente no cumplía la función de igualar los costes de producción de esa mercadería en los Estados Unidos, con los que tenía en otros países. Los internacionalistas apoyaron la Sección 315 en la creencia de que sería aplicada exclusivamente para conseguir reducciones en las tasas a la importación¹⁵⁶⁹. Sin embargo, la vaguedad de este apartado de la ley permitió a los sectores más proteccionistas imponer con el tiempo una interpretación del mismo muy restrictiva, afirmando que la “Sección 315 no puede usarse para crear diferencias o hacer concesiones en favor de un país en concreto”, es decir, para negociar rebajas arancelarias, ya que su carácter es “puramente administrativo y judicial: la determinación de diferencias en los costes de producción y la aplicación de la ley a los hechos con el resultado de un cambio de tarifas¹⁵⁷⁰”.

El complemento natural de la flexibilidad y la no negociabilidad pasaba por la adopción de la forma incondicional del principio de nación más favorecida (NMF), que si bien no fue incluida en el Arancel de 1922, fue declarada política oficial del gobierno norteamericano el año siguiente. Hasta entonces, los acuerdos de reciprocidad nego-

¹⁵⁶⁸ La no negociabilidad en KELLY, William B. Jr.: “Antecedents of present commercial policy”, en KELLY, W.B. Jr. (Ed.): *Studies in United States Commercial Policy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963, pp. 3-68. Especialmente pp. 25-29. El informe de la *Federal Tariff Commission* en WILSON, J.H.: *American...op.cit.*, pp. 67-68.

¹⁵⁶⁹ KELLY, W.B. Jr.: “Antecedents...op.cit.”, pp. 14-25.

¹⁵⁷⁰ “...Section 315 cannot be used to create differences or make concessions in favor of any particular country...”; “...purely administrative and judicial: the ascertaining of differences in cost of production and the application of the law to the facts with resulting changes in rates...”. Memorando de Wallace M. McClure, de la Oficina del Consejero Económico del Departamento de Estado, 14/XII/1922. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/152.

ciados por los Estados Unidos se habían hecho a partir de la forma condicional de dicho principio. De esta manera, la cláusula de NMF sólo se aplicaba a países con los que los Estados Unidos tenían algún tipo de convenio. Aparte, para que un Estado pudiera beneficiarse de los términos de un tratado estadounidense con una tercera nación, debía estar dispuesto a conceder a Washington los mismos beneficios que le había otorgado dicha nación. Por el contrario, el tratamiento incondicional de NMF implicaba que cualquier rebaja arancelaria que aplicasen los Estados Unidos a un determinado país se extendería automáticamente al resto de naciones haciendo negocios con Norteamérica. Consecuentemente, la inclusión de la cláusula incondicional de NMF se convirtió en el eje de todas las negociaciones comerciales que emprendió el Departamento de Estado a lo largo de los años siguientes. Para intentar forzar a otros países a conceder a los Estados Unidos igual trato, así como para evitar que éstos últimos diesen el estatus de NMF a países que no permitían la libre importación de mercancías norteamericanas, se previó la utilización de la Sección 317 del Arancel de 1922. Según ese apartado, el Presidente de los Estados Unidos podía elevar hasta un cincuenta por ciento los aranceles que gravaban la entrada de mercancías provenientes de países que discriminaban a los productos estadounidenses. Si dichos Estados persistían en su actitud, la ley otorgaba al inquilino de la Casa Blanca la potestad de prohibir las importaciones emanadas de los mismos¹⁵⁷¹.

Cualquiera que fuese su intención inicial, la Ley *Fordney-McCumber* levantó la irritación de una gran parte de las potencias europeas, que acusaban a los Estados Unidos de exhibir una actitud tremendamente egoísta, tratando de abrir el continente europeo a sus comerciantes e inversores, mientras que cerraba las puertas de su propio mercado. Ya en junio de 1923, el Agregado Comercial norteamericano en España, Charles H. Cunningham –en el puesto desde octubre de 1920¹⁵⁷²–, al hilo de las críticas que contra la política comercial de su país difundían por España representantes de diversos países del Viejo Continente, se lamentaba de que “no podemos ser una nación poderosa y con éxito, poseer la mayor parte de las reservas de oro del mundo, y disfrutar de prosperidad en nuestro propio país, mientras que las naciones europeas están en una condición mucho menos aventajada, sin levantar su envidia e instigar comentarios desfavorables, e incluso propaganda¹⁵⁷³”. Pero aparte de las críticas, el

¹⁵⁷¹ Ibidem, pp. 29-53.

¹⁵⁷² U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State, January 1st, 1924*, Washington, Government Printing Office, 1924, p. 41.

¹⁵⁷³ “We cannot be a successful, powerful nation, possess most of the gold reserves of the world, and enjoy prosperity in our own country while European nations are in a less prosperous condition, without arousing their envy and inviting unfavorable comments, and even propaganda”. Carta de Cunningham al Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España, 14/VI/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

nuevo arancel norteamericano se iba a ver sometido a una prueba mucho menos difundida por la prensa y la publicística de la época, pero de mayor trascendencia desde un punto de vista práctico: la incompatibilidad de sus postulados con las medidas que regulaban las políticas comerciales de los países europeos, incluida España.

El país más grande de la Península Ibérica también se creyó en la necesidad de ajustar sus relaciones comerciales a las circunstancias del período postbélico. El hecho de haber mantenido la neutralidad durante la totalidad de la Primera Guerra Mundial otorgó a la posición española una serie de características que remitían a situaciones que se vivían en los Estados Unidos, aunque por otra parte España compartió diversos problemas con los países de su entorno geográfico. Como le ocurrió a amplios sectores del espectro productivo norteamericano, la guerra marcó una oportunidad sin igual para el comercio y la industria españoles. El elevado crecimiento de la demanda proveniente de las potencias beligerantes provocó la desaparición de los excedentes de productos agrícolas y manufacturados, hasta el punto de que el gobierno español se vio obligado a restringir o prohibir la salida de determinadas mercancías de primera necesidad, para evitar el desabastecimiento del territorio nacional. Por otra parte, la paralización de la producción en la mayor parte del Viejo Continente estimuló la aparición en España de industrias que, surgidas apresuradamente al amparo de las circunstancias, no habían tenido tiempo ni posibilidades de prepararse para competir con el exterior cuando las circunstancias se normalizasen. Como es natural, toda esta estructura comenzó a resquebrajarse cuando nada más iniciarse la década de los veinte se dejó sentir en España el descenso de la demanda externa. En 1920 sus exportaciones habían supuesto algo más de 1.095 millones de pesetas, frente a los 1.372 del año anterior, y para 1921 la cifra descendió hasta los 812 millones de pesetas¹⁵⁷⁴. La crisis industrial que siguió a esta coyuntura resulta claramente visible en el régimen de beneficios de setenta y siete de las más importantes sociedades españolas, que para 1920 fue de 236'5 millones de pesetas, 93 millones menos que el año anterior. No es de extrañar que el Conde de Romanones se viera tentado de señalar por aquel entonces que "los grandes beneficios (...) que la guerra aseguraba a nuestras industrias (...) van descendiendo (...); ya no son los balances de la categoría de los últimos años"¹⁵⁷⁵. En el capítulo de la agricultura, algunos cultivadores se vieron con muchas dificultades para soportar el descenso de precios que siguió a la reactiva-

¹⁵⁷⁴ MINISTERIO DE TRABAJO, COMERCIO E INDUSTRIA, Jefatura Superior de Estadística: *Anuario Estadístico de España. Año X.- 1923-24*, Madrid, Establecimiento Tipográfico "Sucesores de Rivadeneyra", 1925, p. 213.

¹⁵⁷⁵ Las cifras de beneficios y la cita de Romanones en ROLDÁN, Santiago y GARCÍA DELGADO, José Luis: *La consolidación del capitalismo en España, 1914-1920*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1974, Tomo I, pp. 105 y 131.

ción general de la competencia internacional después de la guerra¹⁵⁷⁶. A todo ello hay que sumar el incremento paralelo de la inestabilidad laboral y la actividad sindical que se hace notar especialmente en determinadas áreas, como Cataluña, continuando la oleada de protestas que se había iniciado en 1917. Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, y recordando las corrientes nacionalistas que comenzaban a dejarse notar en la economía española antes de 1914, no resulta extraño que surgiesen un buen número de voces reclamando medidas de protección frente a la competencia extranjera, que evitasen una mayor depreciación de los productos de la tierra, diesen a la industria española una oportunidad de consolidarse, y no agravasen la crisis social y política que era ya de por sí bastante pronunciada.

Sin embargo, contrariamente a los Estados Unidos, los españoles no contaban con la fuerza suficiente como para efectuar una subida significativa de las barreras arancelarias, sin arbitrar mecanismos que mantuviesen abiertas determinadas vías del tráfico mercantil exterior. Como le ocurría a otros países europeos, España seguía necesitando materias primas y productos básicos de fuera de sus fronteras, al objeto de continuar alimentando tanto a la población como a la maltrecha maquinaria manufacturera. Así lo demuestra el hecho de que, para 1921, los principales valores de las importaciones españolas los constituyeran el algodón -309.000.000 pesetas-, maquinaria -240.654.000-, trigo -232.940.000-, otros cereales -166.518.000- y productos químicos -107.960.000¹⁵⁷⁷-. Que esta situación de dependencia tenía pocos visos de mejorar a corto plazo queda patente por el espectacular incremento del 240% que sufrieron las entradas de mercancías en España desde los 1.261.000.000 de pesetas de 1921, a los 3.042.130.102 de 1922¹⁵⁷⁸. Por otra parte, había determinados sectores agrícolas que tenían una de sus principales fuentes de ingresos en la exportación, como el vinícola –que copaba el 12,38 % de las exportaciones del país en 1921-, el frutícola -8,75%-, el de los frutos secos -7,09%- y el olivarero -6,66%¹⁵⁷⁹. En el plano de las inversiones, pese al esfuerzo efectuado durante la Primera Guerra Mundial por nacionalizar la deuda exterior y las empresas industriales controladas por capitales

¹⁵⁷⁶ SERRANO SANZ, José María: “La política arancelaria española al término de la primera guerra mundial: Proteccionismo, arancel Cambó y tratados comerciales”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (Ed.): *La crisis de la Restauración. España, entre la primera guerra mundial y la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1986, pp. 199-223. Sobre el problema agrícola, vid. p. 205.

¹⁵⁷⁷ *Anuario Estadístico...op.cit.*, p. 188.

¹⁵⁷⁸ *Ibidem*, p. 213.

¹⁵⁷⁹ *Ibidem*, p. 190. La importancia de los productos agrícolas en la exportación la evolución de la balanza de pagos españoles ha sido señalado por HERNÁNDEZ ANDREU, Juan: “Depresión estructural, comercio exterior y fuerzas monetarias en España, 1925-1935”, *Revista de Historia Económica*, 2ª época, Vol. I, n.º 2, pp. 293-306. Vid. especialmente pp. 295-299.

extranjeros¹⁵⁸⁰, las cifras de capitales foráneos invertidos en territorio español deja claro que existían sectores económicos que no podían pasar sin financiación extrapeninsular. De hecho, en el período que media entre 1918 y 1936, la inversión directa extranjera en España ascendió de 1.277,10 a 4.137,29 millones de pesetas¹⁵⁸¹.

Así pues, igual que a lo largo del proceso de formulación de la política tarifaria norteamericana se habían puesto de manifiesto las tendencias contrapuestas de internacionalistas y nacionalistas, los gobiernos españoles de la última etapa de la Restauración hubieron de atacar la reforma arancelaria haciendo frente a una doble presión: la de aquellos sectores afectados por la competencia exterior, y la que provenía de intereses principalmente agrícolas que veían en los mercados extranjeros la mejor oportunidad de salir adelante. Se trataba de un hecho que no pasó desapercibido a John C. Wiley, Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España, que en la primavera de 1923 envió un despacho al Departamento de Estado, hablando de los “intereses contrapuestos” entre los proteccionistas de “Cataluña y el Norte” de España y los elementos agrícolas de “Andalucía y otras regiones del Sur¹⁵⁸²”. En este contexto, la legislación arancelaria española que comenzó a aplicarse tras la guerra, aunque de talante marcadamente nacionalista, supuso un compromiso necesario entre las dos corrientes a que acabamos de aludir.

El giro proteccionista se hizo patente ya con la promulgación del Arancel Provisional del Ministro Argüelles en mayo de 1921, que elevaba sustancialmente las tasas a la importación de 638 partidas arancelarias¹⁵⁸³. La tendencia se confirmó al año siguiente con la publicación de una medida de carácter definitivo, el llamado Arancel Cambó, que estuvo vigente hasta el 1960, y que sancionó los niveles de protección más altos que existían entonces en todo el continente europeo, a excepción de los aplicadas por la URSS¹⁵⁸⁴. Ahora bien, la misma estructura de la nueva ley ponía de manifiesto la percepción de que era necesario arbitrar algún tipo de dispositivo que facilitase las entradas y salidas de aquellas mercancías que resultaban de mayor relevancia para los productores españoles. El nuevo arancel se dividía en dos columnas:

¹⁵⁸⁰ Sobre las nacionalizaciones durante la Primera Guerra Mundial vid. ROLDÁN, S. y GARCÍA DELGADO, J.L.: *La consolidación...op.cit.*, Tomo I, pp. 327-362.

¹⁵⁸¹ TASCÓN, Julio: “Inversiones y empresas norteamericanas en España”, ponencia presentada en el Seminario *La Americanización en España*, celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid los días 12 y 13 de septiembre de 2002.

¹⁵⁸² “...conflicting interests...”; “...Catalonia and the North...”; “...Andalusia and the other regions of the South...”. Desp. 551, de Wiley al Secretario de Estado, 11/V/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

¹⁵⁸³ SERRANO SANZ, J.M.: “La política arancelaria...cap.cit.”, pp. 206-207.

¹⁵⁸⁴ GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*, p. 229.

la primera totalmente prohibitiva, destinada a regir para aquellos países que no otorgasen un trato de favor a los productos españoles; y la segunda, más baja pero aún así bastante onerosa, reservada al resto de naciones. No obstante, pronto se arbitró un medio que permitía efectuar rebajas en la segunda columna: la Ley de Autorizaciones de 22 de abril de 1922, que otorgaba a la tarifa española la posibilidad de aplicar el principio de negociabilidad o reciprocidad. Según sus términos, el gobierno español quedaba capacitado para negociar con otros países acuerdos bilaterales que contemplasen una reducción de hasta el 20% en una o varias partidas de la segunda columna, a cambio de que España recibiera del otro Estado concesiones equivalentes. Esta ley, que en principio iba a estar en vigor sólo durante un año, pero que se fue renovando periódicamente hasta 1927, impedía extender los términos de ningún convenio comercial a terceros países a través del principio de NMF¹⁵⁸⁵.

Así pues, tanto los Estados Unidos como España –y también la mayor parte de los países europeos-, se vieron impulsados por diversas razones a aplicar políticas comerciales de talante marcadamente nacionalista. Ambos países establecieron bases sobre las que entablar contactos comerciales, pero sus criterios resultaban *a priori* difíciles de conjugar. Los norteamericanos renunciaron a la conclusión de convenios basados en la ya tradicional regla de la reciprocidad, y la sustituyeron por unos criterios de flexibilidad cuando menos ambiguos, y la adopción de la forma incondicional del principio de NMF. En cambio, España rechazó públicamente este último postulado, y siguió apegada a la negociabilidad de los aranceles. Pese a todo, a lo largo de la década que nos ocupa Madrid y Washington pugnaron por lograr algún tipo de componenda que otorgase un marco legal adecuado a las relaciones mercantiles hispano-norteamericanas. A ello dedicaremos el apartado que comenzamos a continuación. Posteriormente nos ocuparemos de desentrañar la manera en que la política de fomento a las inversiones norteamericanas en el extranjero se enfrentó tanto a los intentos de nacionalización de la industria española, como a las oportunidades que España se veía obligada a ofrecer a los empresarios extranjeros en aras de completar su ansiada modernización.

8.3.1. En busca del acuerdo. Las relaciones comerciales hispano-norteamericanas entre 1919 y 1929

A lo largo de los años veinte, las relaciones comerciales hispano-estadounidenses revistieron unas características muy diferentes a las que tuvieron en períodos anteriores. Aunque continuó el interés de ambos países por mantener vivos sus intercambios mercantiles, el gobierno español pudo actuar con mucha mayor liber-

¹⁵⁸⁵ SERRANO SANZ, J.M.: “La política arancelaria...cap.cit.”, pp. 210-216.

tad. La desaparición del escenario bélico disminuyó la dependencia española respecto de los Estados Unidos, así como los incentivos que habían llevado a estos últimos a aplicar fuertes dosis de presión sobre Madrid. Los funcionarios de los Departamentos de Estado y de Comercio no desdeñaron en ningún momento la posibilidad de tomar represalias en caso de que España no se aviniera a sus criterios; pero un factor clave impidió su aplicación: la presencia de los mismos intereses encontrados que se habían manifestado con motivo de la formulación del Arancel Fordney-McCumber. Las corrientes proteccionistas que hubieran deseado la adopción de una postura de firmeza frente al gobierno español se vieron contrarrestadas por los sectores internacionalistas con intereses en la Península Ibérica, que sufrirían graves pérdidas en caso de ruptura de las relaciones comerciales. En España se vivió una situación similar: las esferas nacionalistas abogaron por utilizar ese mayor grado de autonomía que ahora se disfrutaba para responder duramente al cierre de los mercados norteamericanos. Sin embargo, la importancia que dicho mercado tenía para un amplio abanico de parcelas productivas del país terminaría obligando a adoptar posiciones de corte mucho más realista.

La denuncia del Tratado de Amistad y Relaciones Generales de 1902

En los meses que siguieron a la finalización de la Primera Guerra Mundial, las relaciones mercantiles hispano-norteamericanas estuvieron marcadas por una especie de inercia. Sin reflexionar profundamente acerca de cuáles eran sus planes de futuro con respecto a España, los Estados Unidos continuaron tratando de obtener mayores ventajas para sus exportadores, y de suavizar las barreras que éstos tenían que superar para comerciar con la Península Ibérica. Por su parte, España debía esperar a que se produjera una cierta normalización de la vida económica del continente europeo, antes de ver reducida su dependencia respecto a Norteamérica, y por tanto siguió concediendo importancia primordial al tráfico comercial trasatlántico. Ambas actitudes se pusieron de manifiesto con motivo de un problema que se venía arrastrando desde 1915, y que alcanzó solución definitiva en la inmediata posguerra: la denuncia del Tratado de Amistad y Relaciones Exteriores de 1902.

El 4 de marzo de 1915, el Congreso de los Estados Unidos había aprobado “una ley destinada a promover el bienestar de los marineros americanos en la marina mercante”, conocida comúnmente como *Seamen’s Act*. La medida impedía que marineros de cualquier nacionalidad pudiesen ser acusados por sus capitanes de desertión y detenidos en ningún puerto de los Estados Unidos. Asimismo, otorgaba a dichos tripulantes el derecho a recurrir a las autoridades legales norteamericanas a la hora de resolver determinados problemas relativos a sus salarios. Ambas disposiciones entraban en contradicción con los artículos XXII y XXIII del Tratado de Amistad hispano-norteamericano de 1902, que daba a los cónsules españoles jurisdicción exclusiva

sobre los barcos de su país anclados en radas estadounidenses¹⁵⁸⁶. Advertido de esta circunstancia, el 21 de junio de ese año Willard había propuesto al Marqués de Lema dejar en vigor en mencionado acuerdo bilateral, anulando simplemente las dos cláusulas afectadas por la recién aprobada legislación¹⁵⁸⁷. El gobierno español se mostró reacio a adoptar esta solución. A ojos de Riaño la *Seamen's Act* anulaba disposiciones “de los tratados internacionales que son de observancia general en todo el mundo¹⁵⁸⁸”, y para el Ministerio de Estado su aceptación general sentaría un peligroso precedente, ya que si “cada Nación se creyese con derecho a establecer (...) la reglamentación interna a que habían de someterse las tripulaciones de los buques extranjeros que visitasen sus puertos, equivaldría esto a tanto como hacer imposible la navegación internacional”. Por todo ello, el Palacio de Santa Cruz ordenó a Riaño sondear la posibilidad de efectuar una acción conjunta de los países europeos, protestando ante el Departamento de Estado por la nueva ley¹⁵⁸⁹, a la par que dejaba sin respuesta la oferta del Embajador norteamericano.

Los intentos españoles por lograr una protesta multilateral quedaron en nada¹⁵⁹⁰, y la intensificación de la contienda dejó el asunto en suspenso durante un par de años. Sin embargo, antes de que la lucha tocara a su fin, en mayo de 1918, Willard revivió el problema, anunciando a Eduardo Dato que, al no haberse podido alcanzar con las autoridades españolas “un acuerdo satisfactorio” en relación con los artículos XXII y XXIII, el gobierno de los Estados Unidos procedía a denunciar la totalidad del Tratado de 1902, “que dejará de estar vigente, de acuerdo con sus términos, el 8 de mayo de 1919¹⁵⁹¹”. La noticia sorprendió negativamente a las autoridades españolas, que estimaban que con la anulación del acuerdo “quedarían las personas y los intereses españoles en los Estados Unidos sin las garantías y amparo que les presta¹⁵⁹²”, más importantes ahora que nunca, dadas las difíciles circunstancias por las que atravesaba el comercio hispano-norteamericano. En tal coyuntura, tanto Riaño como la Sección de Comercio del Ministerio de Estado creyeron que lo más adecuado pasaba

¹⁵⁸⁶ El nombre completo de la medida era “An Act to promote de welfare of American Seamen in the merchant marine of the United States; to abolish the arrest and imprisonment as a penalty for desertion and to secure the abrogation of treaty provisions in relation thereto; and to promote safety at sea”. Vid. Copia de la instrucción de Bryan a Willard, 29/V/1915. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8182.

¹⁵⁸⁷ R.O. 279, de Lema a Riaño, 13/VII/1915. AGA, Ibidem.

¹⁵⁸⁸ Desp. 114, de Riaño a Estado, 11/III/1915. AGA, Ibidem.

¹⁵⁸⁹ R.O. 76, de Estado a Riaño, 6/IV/1916. AGA, Ibidem.

¹⁵⁹⁰ Desp. 242, de Riaño a Estado, 5/VI/1916. AGA, Ibidem.

¹⁵⁹¹ “...satisfactory understanding...”; “...will terminate in accordance with its terms on May 8, 1919”. Nota 218, de Willard a Dato, 7/V/1918. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁵⁹² Ponencia de Romanones para el Consejo de Ministros, 16/XII/1918. AMAE, Ibidem.

por tratar de volver a los términos de la oferta hecha a España en 1915, y “conseguir que el Gobierno americano retire la denuncia a cambio de que el de S.M. se avenga a derogar los artículos” discutidos¹⁵⁹³. Romanones llevó el dilema al Consejo de Ministros celebrado el 16 de diciembre de 1918, que estuvo de acuerdo con las propuestas del Embajador de España en Washington. Consecuentemente, este último comunicó la nueva postura del ejecutivo de Madrid a Frank L. Polk, quien tras algunas dudas pareció admitir que los Estados Unidos estaban dispuestos “a retirar su denuncia del Tratado de Amistad en las condiciones propuestas¹⁵⁹⁴”.

La aquiescencia del Secretario de Estado interino resultó apresurada. El momento elegido por los Estados Unidos para retomar la cuestión de los tratados de amistad afectados por la *Seamen's Act* parecía haber sido cuidadosamente calculado. Tanto España como Noruega y Suecia, que también se vieron sometidos al mismo problema, habían establecido durante los meses anteriores estrechos lazos comerciales con Norteamérica, cuya pérdida resultaría en extremo perjudicial¹⁵⁹⁵. En el caso español, los oficiales del Departamento de Estado parecían decididos a aprovechar la circunstancia no sólo para hacer a Madrid avenirse a derogar los susodichos artículos del tratado de 1902, sino para conseguir de los españoles determinadas ventajas comerciales, con vistas al período postbélico. El 18 de febrero de 1919, la oficina de consejeros de comercio exterior –*Office of the Foreign Trade Advisers*- del departamento de exteriores norteamericano, sugirió que “los Estados Unidos podían tomar la postura de que la retirada del aviso a España de su intención de acabar con el Tratado de 1902 presenta una situación análoga a la conclusión de un nuevo tratado, y que el hecho de que esa retirada sea hecha a solicitud de España es una concesión (...) suficiente para permitir la petición a España de que la tasa al transporte de carbón, con su carga discriminatoria para el carbón de los Estados Unidos, no será reactivada¹⁵⁹⁶”. Polk decidió finalmente que merecía la pena llevar a cabo este nuevo intento por convertir en definitiva la retirada provisional del impuesto de transporte sobre la hulla, conseguida dos años atrás. Consecuentemente, comunicó al gobierno español, a comien-

¹⁵⁹³ Informe de la Sección de Comercio del Ministerio de Estado. AMAE, Ibidem. Tel. 498, de Riaño a Estado, 7/VII/1918. AGA, Caja 8182.

¹⁵⁹⁴ Tel. 107, de Riaño a Estado, 12/II/1919. AGA, Ibidem.

¹⁵⁹⁵ Para los casos noruego y sueco vid. FRUS, 1919, Vol. I, pp. 47-54 y 67-73.

¹⁵⁹⁶ “...might take the position that the withdrawal of its notice to Spain of its intention to terminate the Treaty of 1902 presents a situation sufficiently analogous to the conclusion of a new treaty, and that the fact that this withdrawal was made at the request of Spain is a concession (...) sufficient to warrant the demand from Spain that the transportation tax with its discriminatory charges against coal from United States shall not be revived...”. Memorando de la Oficina de Consejeros de Comercio Exterior del Departamento de Estado, 18/II/1919. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/130.

zos de abril de 1919 y a través de Willard, las nuevas condiciones por las que los Estados Unidos accederían a retirar la denuncia del Tratado¹⁵⁹⁷.

El testigo volvía así a las manos del ejecutivo español, que tenía poco tiempo para reaccionar, ya que si Washington no se desdecía de su denuncia, el acuerdo de 1902 dejaría de estar en vigor a principios de mayo. Tras intentar infructuosamente obtener de los Estados Unidos una prórroga que le permitiera estudiar el asunto con mayor detenimiento¹⁵⁹⁸, González Hontoria se vio en la obligación de comunicar al Embajador norteamericano el 9 de mayo que “el Gobierno de Su Majestad, que por (...) Real Orden suprimió el impuesto de transportes sobre carbones y coques, se considera en la posición de no reestablecer esa tasa, excepto en las condiciones reconocidas, una de las cuales sería la igualdad de tratamiento (...) entre los artículos de los Estados Unidos y los de otros países¹⁵⁹⁹”. Satisfecho con esta concesión, e ignorando el hecho de que el plazo para retirar la denuncia había finalizado el 7 de mayo, Polk se apresuró a efectuar dicha retirada a comienzos de junio, permitiendo que el ya viejo Tratado de 1902 siguiera rigiendo los destinos de la relación hispano-norteamericana¹⁶⁰⁰.

Hacia el inicio de las negociaciones comerciales

La cuestión que acabamos de tratar llevó a algunos oficiales estadounidenses a la conclusión de que quizá resultase adecuado variar el marco legal sobre el que se asentaba la relación con España. El Tratado de 1902 parecía haberse concluido con la intención principal de mostrar las ganas de ambos firmantes por olvidar el enfrentamiento de 1898. Y se había negociado en un momento en que los contactos bilaterales eran de muy baja intensidad. Por ello, algunas de sus estipulaciones no cuadraban con el deseo que surgió posteriormente de intensificar al máximo los intercambios comerciales y financieros. De hecho, la Oficina de Consejeros de Comercio Exterior del Departamento de Estado había señalado en su informe de febrero de 1919 que “la simple cuestión de los impuestos a la importación no se menciona en la cláusula de

¹⁵⁹⁷ Tel. 2.116, de Polk a Willard, 8/IV/1919. FRUS, 1919, Vol. I, pp. 55-57. Tel. 107, de Riaño a Estado, 4/IV/1917. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁵⁹⁸ Tel. 128, de Hontoria a Riaño, 19/IV/1919 y Ayuda-Memoria de Willard, 1/V/1919. AMAE, *Ibidem*.

¹⁵⁹⁹ “...His Majesty’s Government which by (...) Royal Order suppressed the transport tax upon coals and cokes, considers itself in a position not to reestablish tax except upon acknowledged conditions, one of which might be the equality of treatment, upon this point of view, between articles from the United States and those of other countries...”. Tel. 2.635, de Willard a Polk, 11/V/1919. FRUS, 1919, Vol. I, pp. 61-64.

¹⁶⁰⁰ Tel. 2199, de Polk a Willard, 13/VI/1919. FRUS, *Ibidem*, pp. 64-66.

nación mas favorecida¹⁶⁰¹” en el acuerdo de 1902, por lo que legalmente no estaba claro el derecho de los Estados Unidos a basarse en ese documento a la hora de reclamar que las disposiciones arancelarias españolas no contuviesen ninguna discriminación contra las mercancías norteamericanas.

Esta línea de pensamiento se intensificó con motivo de los primeros pasos dados por España para reformar las bases de su política comercial. En febrero de 1921, el gobierno de Madrid denunció sus convenios comerciales con Dinamarca, Italia, Noruega, Holanda, Suecia y Suiza, en lo que parecía ser un primer paso tendente a la renegociación de todos los acuerdos mercantiles del país. Posteriormente, el giro proteccionista manifestado con la promulgación del Arancel Argüelles levantó ciertas ampollas en los servicios diplomáticos norteamericanos. Las bandejas de correo de las Embajada estadounidense en Madrid comenzaron a llenarse de cartas escritas por empresas exportadoras norteamericanas¹⁶⁰², quejándose de unas tasas que el Secretario de Estado Hughes indicó que podían “seguramente reducir y perjudicar el comercio entre España y los Estados Unidos¹⁶⁰³”. La eventualidad de que en un futuro no muy lejano el gobierno de Madrid deseara redefinir los acuerdos que sostenían sus relaciones comerciales con Norteamérica, y la idoneidad de paliar los efectos de la nueva tarifa española, llevaron al Departamento de Estado a ponderar que había llegado el momento de prepararse para la sustitución del Tratado de 1902. Sin embargo, antes de embarcarse en esta tarea, sus funcionarios pasaron un tiempo tratando de dar respuesta a dos cuestiones: la primera, cuál era estrictamente el corpus jurídico que regía en ese momento las relaciones comerciales hispano-norteamericanas; y la segunda, si el volumen e importancia del tráfico bilateral eran lo suficientemente relevantes como para justificar la negociación de un acuerdo exhaustivo que a todas luces sería muy complicado alcanzar.

Pese a que el Departamento de Estado parecía haber llegado a la conclusión, tras analizar el Acuerdo de 1902, de que no le asistían derechos suficientes para reclamar firmemente ante España la igualdad de trato en cuestiones tarifarias, la evolución de los acontecimientos les obligó a estudiar este asunto más en profundidad. A lo largo de 1922 el Ministerio de Estado hizo saber a la Embajada norteamericana su opinión de que “con los Estados Unidos [rige] el *Modus Vivendi* [de 1906, que] esta-

¹⁶⁰¹ “...the simple question of import duties is not mentioned in the most-favored nation clause...”. Memorando de la Oficina de Consejeros de Comercio, 18/II/1919, ya cit.

¹⁶⁰² Correspondencia en NARA, *Ibidem*, Class 631.

¹⁶⁰³ “...curtain and injure trade between Spain and United States”. Tel. de Hughes a Willard, 19/VI/1921. NARA, *Ibidem*.

blece la concesión, por nuestra parte, del trato de nación más favorecida¹⁶⁰⁴”. La afirmación sorprendió tanto al Embajador Woods como a las diversas dependencias de la oficina de exteriores norteamericana, que estaban convencidos de que, como se dijo en el capítulo III, el convenio de 1906 había quedado abolido tras la aprobación del Arancel estadounidense de 1909. No obstante, el Consejero legal del Departamento tomó el asunto en sus manos. Tras un cuidadoso repaso de la documentación a su disposición, concluyó que España estaba ciertamente en un error, y por tanto podía “sentirse en libertad de retirar el tratamiento arancelario de NMF a los productos de los Estados Unidos”. Lo que llevó a su colega el Consejero Económico a indicar “la urgencia de entrar en negociaciones” que previnieran tal eventualidad¹⁶⁰⁵. Y todo ello con las debidas precauciones de no advertir a las autoridades españolas de un equívoco que momentáneamente favorecía la posición de Washington¹⁶⁰⁶.

Con todo, quedaba todavía por determinar si el inicio de las conversaciones con España debía ser o no un asunto prioritario. En relación con este asunto, H.L. Van Tress, Presidente de la Cámara de Comercio Americana de Barcelona, había escrito en marzo de 1919 a un consejero de comercio exterior del Departamento de Estado, al objeto de hacerle “comprender que este país [España] merece la seria consideración de cualquier organismo relacionado con nuestro gobierno¹⁶⁰⁷”. Posteriormente, miembros de esa misma cámara expresaron al Cónsul Norteamericano en la capital catalana “su miedo constante a la anulación del tratamiento de NMF que ahora disfrutan, y sin el cual el futuro de los negocios americanos en España es cuando menos dudoso¹⁶⁰⁸”. Con el tiempo, las recomendaciones de este organismo, representante de los intereses norteamericanos en la Península Ibérica, hicieron mella en los funcionarios del Departamento de Comercio. Durante la mayor parte de 1921 y 1922, el Agregado Comercial Charles H. Cunningham y sus subordinados prepararon exhaustivos informes determinando las consecuencias que las nuevas tarifas aplicadas por España

¹⁶⁰⁴ Nota de Emilio de Palacio, 3/IV/1922. Vid. también desp. 140, de Woods a Hughes, 27/II/1922. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1922.

¹⁶⁰⁵ “...be free to withdraw most-favored-nation tariff treatment from products of the United States...”; “...urgency of entering into negotiations...”. Memorando del Consejero Legal, XI/1922. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/190.

¹⁶⁰⁶ Instrucción del Departamento de Estado al Cónsul de los Estados Unidos en Barcelona, 30/X/1922. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1922.

¹⁶⁰⁷ “...you may comprehend that this country is entitled to the serious consideration of every boy connected with our Government...”. Carta de Van Tress a Julius G. Lay, 27/III/1919. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/133.

¹⁶⁰⁸ “...constant fear of the abrogation of the most favored nation treatment which they are now enjoying, and without which the future of American business in Spain is dubious to say the least...”. Desp. 946, del Cónsul en Barcelona al Secretario de Estado, 21/IX/1922. NARA, *Ibidem*, 611.5231/144.

tendrían en las exportaciones de los Estados Unidos hacia aquel país. De todos ellos parece extraerse la conclusión de que las lucrativas y cuantiosas ventas de algodón y petróleo norteamericanos no se iban a resentir cualquiera que fuese el futuro estatus de las relaciones bilaterales, debido a la dependencia que seguía sufriendo la industria española respecto de ambas mercaderías. En cambio, los impuestos a la importación recién aprobados podían afectar seriamente a la competitividad de diversos sectores clave de la industria norteamericana, que se habían venido introduciendo en el mercado peninsular en los años anteriores; fundamentalmente el automovilístico y los relacionados con la fabricación de maquinaria de diverso tipo¹⁶⁰⁹. Esto último fue lo que llevó al Subsecretario de Comercio en funciones, Julius Klein, a escribir a Hughes las siguientes palabras el mes de noviembre de 1922:

Apenas resulta necesario señalar el daño potencial al comercio americano de exportación a España, en caso de que se deje finalizar el actual estatus favorable, con la consiguiente retirada del ventajoso trato aduanero ahora concedido a los productos americanos. (...) Si esos privilegios (...) se retiran, un total de 10.000.000 de dólares de las exportaciones americanas del pasado año se verán perjudicados, en relación con la segunda columna, por una tasa de entre un cinco y un veinte por ciento [más] en comparación con los productores de artículos similares de Francia, Suiza, el Reino Unido y Noruega, y quizás con los de otros países que pueden concluir, en el plazo de un año, acuerdos similares de reciprocidad con España¹⁶¹⁰.

La negociación de 1923

Si para los norteamericanos no resultó difícil llegar a esta determinación, y comenzaron pronto a dar pasos en el sentido sugerido por la carta recién citada, el gobierno español no pareció tener tan objetivamente definidos sus intereses. Por esas fechas los diversos ministerios implicados en asuntos mercantiles estaban dominados por un humor mayoritariamente proteccionista, que se unía a la irritación que algunas ramas de la industria española desarrollaron contra los aranceles norteamericanos de 1921 y 1922. A este clima contribuyeron cartas como la que el 13 de marzo de 1922 envió la Cámara de Comercio e Industria de Barcelona al Ministro de Estado, protes-

¹⁶⁰⁹ Vid. carta de Cunningham a Woods, 25/II/1922. NARA, *Ibidem*, 1922. E Informe del Comisionado de Comercio, 17/III/1921. NARA, *Ibidem*, 1921.

¹⁶¹⁰ "It is hardly necessary to point out the potential injury to American export trade with Spain should the present favorable status be allowed to terminate, with the consequent withdrawal of the favorable customs treatment now accorded American products. (...) Should those privileges (...) be withdrawn, American exports which, in the past year, totaled \$10,000,000, will be at a handicap ranging from five to over twenty per cent of the second column duty in competition with the manufacturers of similar articles in France, Switzerland, the United Kingdom, and Norway, and perhaps those of other countries which may, within the year, enter into similar reciprocal treaties with Spain". Carta de Klein a Hughes, 23/XI/1922. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/152.

tando contra “la política americana que más que proteccionista puede calificarse de franca hostilidad”, y solicitando al Ministro que tuviera en cuenta estas circunstancias a la hora de tratar en el futuro cualquier alteración del régimen comercial hispano-norteamericano¹⁶¹¹. En consonancia con este estado de ánimo, algunos funcionarios de la oficina de Estado comenzaron a pedir la anulación de los privilegios que España concedía a los Estados Unidos, ya que “ellos están interesadísimos en que no se les pongan trabas a su exportación que es mucho más importante que la que nosotros realizamos a aquellos países¹⁶¹²”. Sobre este análisis ciertamente poco exhaustivo, y habiéndose aprobado ya la Ley de Autorizaciones, el Consejo de Ministros dio luz verde, el 28 de octubre de 1922¹⁶¹³, para que se enviase al Secretario de Estado una nota declarando que “el Gobierno de España denuncia (...) el ‘Acuerdo de reciprocidad entre España y los Estados Unidos’ firmado en San Sebastián el 1 de Agosto de 1906 (...) que por tanto dejará de estar en vigor el 5 de noviembre de 1923¹⁶¹⁴”. A la par, el Ministro de Estado anunció a Cyrus Woods que estaba dispuesto a “ponerse de acuerdo con el Gobierno norteamericano para la negociación de un nuevo arreglo comercial¹⁶¹⁵”.

Sin embargo, esta indicación fue el único paso que dio el Ministerio de Estado, que esperaba que fuesen los Estados Unidos quienes pusieran en marcha los contactos. Además, en Washington los intereses particulares, e incluso algunos *lobbies*, estaban instando al Departamento de Estado a tomar cartas en el asunto cuanto antes. El 1 de febrero de 1923, el propio Secretario de Comercio, Herbert Hoover, se convirtió en portavoz de la *United States Rubber Export Company* transmitiendo a Charles Evans Hughes los deseos del presidente de esta compañía de que “se haga cualquier esfuerzo para concluir nuevos tratados que hagan a las exportaciones gomas de este país entrar en España en condiciones tan favorables como a las de cualquier otro país¹⁶¹⁶”. Igualmente, de la colina del Capitolio llegaron llamadas provenientes de algún congresista interesado en “la continuación del trato de NMF” en relación con Es-

¹⁶¹¹ Carta del Conde de Caralt al Ministro de Estado, 13/III/1922. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶¹² Documento interno de la Sección de Comercio, 18/VII/1922. AMAE, Ibidem.

¹⁶¹³ Ponencia para el Consejo de Ministros de 28/X/1922. AMAE, Ibidem.

¹⁶¹⁴ “...the Government of Spain denounces (...) the ‘Reciprocity agreement between Spain and the United States’ signed at San Sebastian August 1, 1906 (...) which will therefore terminate on the 5th of November 1923”. Nota 40-04, de Riaño a Hughes, 5/XI/1922. FRUS, 1922, Vol. II, p. 916.

¹⁶¹⁵ Nota 139, de Fernández Prida a Woods, 5/XI/1922. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1922.

¹⁶¹⁶ “...every effort be made in arranging new treaties so that export from this country of manufactured rubber goods will enter Spain on as favorable a basis as from any other country...”. Carta de Hoover a Hughes, 1/II/1923. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/185.

paña¹⁶¹⁷. La suma de todas estas voces logró que el Secretario de Estado se decidiera en abril a solicitar y obtener del propio Presidente Harding permiso para “tratar de forma preliminar con representantes del ministerio de exteriores español la cuestión de un tratado comercial entre los dos países, con la cláusula incondicional de NMF como su característica esencial¹⁶¹⁸”.

Compatibilizar este principio con la política comercial española, apegada a criterios de estricta reciprocidad, fue el principal dilema que hubieron de afrontar los representantes del Departamento de Estado a la hora de preparar sus futuros contactos con Madrid. La reciente ley estadounidense prohibía efectuar rebajas en los aranceles. Por los mismos motivos, los Estados Unidos concedían por sistema y *a priori* el estatus de NMF a todo país que no discriminase contra sus productos, incluido España. Por tanto, tal concesión no podía ser una baza fuerte a utilizar en las negociaciones con Madrid. Resultaba necesario encontrar incentivos y coacciones que instaran a los españoles a avenirse a conceder un trato ilimitado de favor a los productos provenientes de los Estados Unidos. En el capítulo de los incentivos, un funcionario de la DWEA había sugerido en mayo de 1922 que “siendo incapaces de negociar nuestras tarifas, podríamos comprar privilegios arancelarios especiales prestando [a España] nuestro apoyo en Marruecos¹⁶¹⁹”. La idea se descartó pronto, como consecuencia de las prevenciones del Departamento de Estado a la hora de ligarse con problemas políticos de índole estrictamente europea. Finalmente, se optó por la vía de ofrecer a España un proyecto nuevo de Tratado general de Amistad y Relaciones Generales con cláusulas “que deben ser consideradas de especial ventaja para una parte contratante extranjera como España¹⁶²⁰”, y que podrían contrarrestar la falta de concesiones concretas norteamericanas en la parte comercial. En cuanto a los instrumentos de presión a aplicar en caso de que el gobierno español se negase rotundamente a otorgar a los Estados Unidos el trato preferencial que pedían, la oficina del Consejero Legal del Departamento de Estado había escrito en un memorando en diciembre de 1922, asentando que era “probable que España se abstuviera de poner en funcionamiento (...) discriminaciones contra el comercio de los Estados Unidos” si se estaba dispuesto a aplicar la

¹⁶¹⁷ Memorando de la oficina del Consejero Económico, 10/II/1923. NARA, Ibidem, 611.5231/205.

¹⁶¹⁸ “...take up in a preliminary way with officials of the Spanish Foreign Office the question of a commercial treaty between the two countries, having the unconditional most favored nation clause for its essential feature”. Carta de Hughes a Harding, 10/IV/1924. Vid. también carta de Hughes a Hoover, 10/IV/1924. Ambas en NARA, Ibidem, 611.5231/185.

¹⁶¹⁹ “Being unable to bargain by our tariff, we might purchase special tariff privileges by lending our support in Morocco”. Memorando de la DWEA, 26/V/1922. NARA, Ibidem 611.5231/149.

¹⁶²⁰ “...ought to be deemed of special advantage to a foreign contracting party such as Spain...”. Instrucción 162, de Hughes a Moore, 18/V/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

Sección 317 del Arancel Fordney-McCumber, y consecuentemente llegar a prohibir la entrada en Estados Unidos de determinados productos españoles¹⁶²¹.

Aclarados todos estos puntos, el Departamento de Estado instruyó a Alexander Pollock Moore, poco antes de que se embarcase para ocupar su nuevo puesto de Embajador en Madrid, acerca de la manera de iniciar los contactos comerciales con el gobierno español¹⁶²². Poco después, en el mes de mayo, los Estados Unidos remitieron al Ministerio de Estado un proyecto de tratado general, que habría de sustituir al de 1902¹⁶²³. Y por último se decidió que la ronda definitiva de tratos con el gobierno español correría a cargo de Green H. Hackworth, ayudante del Consejero legal de la oficina de exteriores norteamericana. Hackworth llegó a España a comienzos de junio de 1923¹⁶²⁴, y sus contactos iniciales con las autoridades del país resultaron bastante frustrantes, así como significativos del talante que Madrid había decidido imprimir a sus tratos mercantiles con Norteamérica. En el primer encuentro que Moore y el funcionario de Washington tuvieron con Santiago Alba, Ministro de Estado del último gobierno de la Restauración, éste les comunicó que “la firma del tratado dependería totalmente de hallar una solución inmediata” al problema de permitir a los barcos españoles cargados con licores y vinos hacer escala en puertos norteamericanos, acción prohibida como consecuencia de la Ley Seca¹⁶²⁵.

Posteriormente, Hackworth y el Agregado Comercial Cunningham trataron de arreglar un encuentro con la comisión española encargada de la negociación de todos los tratados comerciales¹⁶²⁶, presidida por el Jefe de la Sección Comercial del Ministerio de Estado, Rafael López Lago, y que incluía representantes de las oficinas ministeriales de Hacienda, Trabajo y Fomento¹⁶²⁷. El propio López Lago informó a los norteamericanos de que la comisión de tratados estaba demasiado ocupada como consecuencia de sus actuales contactos con Alemania, Bélgica e Italia, y no podía “emprender el trabajo añadido de entrar en negociaciones con los Estados Unidos”. No obstante, el español accedió a tener dos encuentros privados con Hackworth el 12 y el 14 de

¹⁶²¹ “...Spain would refrain from putting into force (...) discriminations against the commerce of the United States...”. Memorando del Consejero Legal del Departamento de Estado, 12/XII/1922. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/152.

¹⁶²² Vid. carta de Hughes a Harding, 10/IV/1923, ya cit.

¹⁶²³ Proyecto de tratado en FRUS, 1923, Vol. II, pp. 832-847.

¹⁶²⁴ Nota 17, de Moore al Ministro de Estado, 6/VI/1923. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶²⁵ Tel. 45, de Moore a Hughes, 8/VI/1923. FRUS, 1923, Vol. II, p. 848.

¹⁶²⁶ Nota 17, de Moore a Alba, 6/VI/1923. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶²⁷ Sobre la composición de la comisión vid. nota manuscrita de la Subsecretaría de Estado. AMAE, R 1164, Exp. 10. Y desp. 2464, de Willard al Departamento de Estado, 29/VI/1921. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1921.

junio. Durante las entrevistas López Lago dio a entender que el proyecto americano se iba a topar con dos importantes obstáculos. El primero de ellos dejaba a los norteamericanos sin una de las bazas que habían previsto para acallar las susceptibilidades españolas, ya que al haber propuesto un acuerdo general, y no exclusivamente comercial, “cada tema deberá ser manejado por diferentes oficinas o departamentos, y por esta razón las negociaciones se retrasarán bastante”. El segundo punto en discordia ya había sido previsto por Washington, y radicaba en el hecho de que “la ley arancelaria española está en contra de la cláusula de NMF para las importaciones¹⁶²⁸”

Hackworth no estaba dispuesto a esperar hasta que la comisión de tratados decidiese que había llegado el momento de contemplar la propuesta norteamericana. Por ello, Moore escribió a Santiago Alba para pedirle que “tuviera la amabilidad de manifestarme si le será posible tomar en consideración este asunto en la fecha más próxima posible”, y agilizase “una conferencia con la Comisión dentro de unos días¹⁶²⁹”. El Ministro decidió mostrarse conciliador¹⁶³⁰, y arregló un encuentro entre el pleno del organismo presidido por López Lago y el delegado norteamericano para el 5 de julio. La reunión resultó algo decepcionante, pero permitió entrever ciertas vías de arreglo de los dos problemas que el presidente de la comisión de tratados había adelantado a Hackworth. Respecto al enfoque genérico que los Estados Unidos deseaban otorgar al tratado, López Lago volvió a manifestar que “daría lugar a grandes retrasos”, lo que llevaba implícita la amenaza de que el *modus vivendi* vigente caducaría antes de que se hubiesen completado todos los trámites. Cuando llegó el momento de discutir las incompatibilidades entre las legislaciones comerciales de ambos países, los españoles dieron rienda suelta a sus quejas, manifestando su irritación porque “con los derechos tan elevados del arancel actual de los Estados Unidos, [es...] imposible [vender...] ciertos productos españoles”, y amenazando con “elevar nuestros derechos y hasta prohibir la entrada de productos de los Estados Unidos”. Molesto con este talante, el interlocutor estadounidense se vio obligado a sacar a colación la posibilidad de que el Presidente de los Estados Unidos aplicase a España sanciones similares, en función de la Sección 317. Entre este cruce de acusaciones, López Lago indicó las condiciones que harían posible el éxito de las negociaciones. Manifestó que España no podía “dar la cláusula de NMF de una manera general”, pero aludió a una solución

¹⁶²⁸ “...to take on the increased work of new negotiations with the United States...”; “The Spanish tariff lay runs counter to the most-favored-nation clause for imports...”; “...each subject will have to be handled by different offices or departments, and for this reason negotiations will be greatly delayed...”. Tel. 46, de Moore a Hughes, 12/VI/1923., pp. 848-849. Vid también Tel. 48, de Moore a Hughes, 15/VI/1923. FRUS, 1923, Vol. II, pp. 848-851. Y memorando sobre la entrevista Hackworth-López Lago, 13/VI/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

¹⁶²⁹ Carta de Moore a Alba, 26/VI/1923. NARA, Ibidem.

¹⁶³⁰ Carta de Alba a Moore, 30/VI/1923. AMAE, R 1164, Exp. 10.

que ya había referido en sus entrevistas con Hackworth días atrás: que los Estados Unidos confeccionaran una lista exhaustiva de todos los productos que deseaban introducir en territorio español en condiciones favorables, y el gobierno de Madrid podría considerar conceder un trato ventajoso a esas mercaderías. No obstante, para que tal concesión se llevase a efecto, Washington debía acceder a dos premisas: “que sean admitidos los vinos españoles en los Estados Unidos” para uso medicinal o de culto; y “que los Estados Unidos accedan a rebajar los derechos de los artículos que interesan a España¹⁶³¹”.

En el Departamento de Estado sabían que les iba a ser imposible acceder a esta última demanda, pero estuvieron dispuestos a estudiar todas las demás maneras de otorgar a los españoles ciertas satisfacciones¹⁶³². No obstante, en primer lugar decidieron guardarse las espaldas ante cualquier retraso en las negociaciones, y encargaron a Moore que preguntase al Ministro de Estado si en tal caso estaría dispuesto a prorrogar el *modus vivendi* vigente entonces hasta más allá del 5 de noviembre. Santiago Alba dio una respuesta aparentemente positiva, que hubo de tranquilizar los nervios en Washington¹⁶³³. Allí se decidió hacer caso de los consejos que estaban dando Hackworth y Moore, y autorizar la presentación a los españoles de un nuevo borrador de “tratado exclusivamente comercial” que supondría un mero suplemento al acuerdo de 1902¹⁶³⁴. Por otra parte, se accedió a confeccionar la lista de mercancías para las que los Estados Unidos deseaban el trato de NMF, a pesar de que tal paso, como adelantó la oficina del Consejero Económico del Departamento de Estado, contradecía la política oficial de apego al principio incondicional de trato de favor, y “el precedente que se sentará (...) será de grandísima importancia para el futuro de nuestro sistema de tratados¹⁶³⁵”. Respecto a los asuntos relativos a la venta de vinos españoles, y a su transporte en barcos de la misma nacionalidad haciendo escala en puertos norteamericanos, los Estados Unidos habían decidido a mediados de junio incluirlos en la negociación de un tratado bilateral específico sobre la venta y transporte de bebidas alcohólicas, que fue remitido debidamente al Ministerio de Estado¹⁶³⁶.

Hackworth presentó estos avances ante un nuevo pleno de la Comisión el 21 de julio. Allí hubo de enfrentarse de nuevo a la intransigencia de los negociadores es-

¹⁶³¹ Minuta de la reunión entre Hackworth y la Comisión, 15/VII/1923. AMAE, *Ibidem*.

¹⁶³² Tel. 42, de Hughes a Moore, 10/VII/1923. FRUS, 1923, Vol. II, pp. 858-859.

¹⁶³³ Tel. 67, de Moore a Hughes, 11/VII/1923. FRUS, *Ibidem*, p. 859.

¹⁶³⁴ “...strictly commercial treaty...”. Tel. 43, de Hughes a Moore. FRUS, *Ibidem*, pp. 861-862.

¹⁶³⁵ “The precedent which will be set (...) is of the greatest importance to the future of our treaty program”. Memorando de la Oficina del Consejero Económico, 17/VII/1923. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/388.

¹⁶³⁶ Nota 24, de Moore a Alba, 24/VI/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

pañoles, que seguían empeñados en exigir que los Estados Unidos rebajasen a España algunos de sus aranceles, apelando para ello al poder que la Sección 315 de la tarifa Fordney concedía al Presidente. Sin embargo, de acuerdo con la estrecha interpretación que se había hecho de esta provisión, el delegado norteamericano se vio obligado a comunicar que “aunque estaríamos dispuestos a recomendar que se solicitara a la Comisión Tarifaria –*Tariff Commission*- la consideración de unos cuantos artículos (...) no podríamos ofrecer ninguna garantía de que una investigación resultara en la promulgación de reducciones”. Tras esto, la reunión acabó con la obvia constatación, por parte de los españoles, de que existía “un conflicto entre dos sistemas tarifarios”, y la vaga promesa de que someterían el asunto al Consejo de Ministros “para ver si hay alguna manera de burlar la ley española, mostrando algún grado de complacencia con la letra de la misma¹⁶³⁷”.

Tras esta nueva dilatación de las negociaciones los Estados Unidos se convencieron de que lo mejor que podían hacer por el momento era centrar todos sus esfuerzos en conseguir la prórroga del *modus vivendi* existente más allá del 5 de noviembre, y esperar que el tiempo iluminara nuevos caminos para el entendimiento bilateral. Consecuentemente, Moore fue a visitar a Santiago Alba el 26 de julio para volver a proponerle la renovación. Sin embargo, el Ministro no se mostró entonces tan complaciente como lo había estado días atrás, y pidió veladamente de los norteamericanos nuevas concesiones, afirmando que “si consintieran en la propuesta española de incrementar los impuestos (...) al té, café y azúcar en el Marruecos español, ello le ayudaría mucho con ciertos miembros recalcitrantes” del Consejo de Ministros a la hora de conseguir la continuación del régimen comercial provisional¹⁶³⁸. Este nuevo intento de regateo desesperó a los Estados Unidos, que una vez más interpusieron los intereses de sus propios exportadores ante cualquier otra consideración, y accedieron a que “ni la Agencia [Consular de Tánger] ni el Departamento apoyarán en el futuro el rechazo a pagar impuestos al consumo” en Marruecos¹⁶³⁹. Pese a ello, los lentos días de verano pasaban sin que el gobierno español tomara ninguna decisión respecto al régimen comercial hispano-norteamericano. El retraso hizo temer a los funcionarios

¹⁶³⁷ “...while we would be willing to recommend that the Tariff Commission be asked to consider a few articles (...) for the purpose of determining whether the duty is higher (...) we could not offer any assurance that an investigation would result in the making of reductions...”; “...with a view to seeing whether there is not some way by which the Spanish law can be circumvented with some show of compliance with the letter thereof...”. Desp. 63, de Moore a Hughes, 23/VII/1923. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/250.

¹⁶³⁸ “...would consent to Spain's proposal for an increase of tax (...) on tea, coffee, and sugar in Spanish Morocco it would greatly assist him with certain recalcitrant members...”. Tel 75, de Moore a Hughes, 26/VII/1923. FRUS, 1923, Vol. II, p. 863.

¹⁶³⁹ “...neither the agency nor the Department would in the future support refusal to pay consumption tax...”. Tel. 47, de Hughes a Moore, 27/VII/1923. FRUS, *Ibidem*, pp. 864-865.

del Departamento de Estado que España podía estar pensando dar una nueva vuelta de tuerca al proceso, y dejar perecer el *modus vivendi*. Previendo tal posibilidad, los norteamericanos accedieron a que Hackworth abandonara Madrid¹⁶⁴⁰, y aplicaron una doble estrategia. En primer lugar, el Subsecretario de Estado William Phillips accedió a que el Departamento de Comercio informara a las casas interesadas en el intercambio con España, teniendo cuidado de “no beneficiar a favoritos”, de que era posible que las relaciones mercantiles hispano-norteamericanas entrasen en una etapa de indefinición jurídica, y que podía resultar adecuado que se preparasen para tal coyuntura¹⁶⁴¹. Por otra parte, siguiendo un consejo de Arthur N. Young, de la Oficina del Consejero Económico, la Asesoría Legal del Departamento de Estado preparó una carta que Charles Evans Hughes remitió al Presidente Coolidge el 29 de septiembre de 1923, informándole de que “si el gobierno español persistiera en su actual mala disposición a negociar un tratado con los Estados Unidos en términos que consideramos de justicia; en caso de que los productos americanos importados en España después del cinco de noviembre próximo queden sujetos a las tasas prescritas en el Arancel Español, sería imposible para muchos productos americanos competir en el mercado español”. Consecuentemente se pedía al Presidente, “como único medio aparente que tiene este gobierno para solicitar la igualdad de tratamiento”, recurrir a las “provisiones de la Sección 317 de la Ley Arancelaria, y “pedir a la Comisión Tarifaria que comience un estudio de la situación en relación a España¹⁶⁴²”.

Para cuando Calvin Coolidge estaba comenzando a poner en marcha los mecanismos de represalia contra España¹⁶⁴³, había tenido lugar un acontecimiento que dio nuevas esperanzas a la posibilidad de lograr una salida menos violenta al problema comercial. El 13 de septiembre de 1923 Primo de Rivera dio su golpe militar. Dos días después Moore tenía su primera audiencia con el Dictador, y le puso inmediatamente al corriente de la situación por la que atravesaban las relaciones comerciales. El Embajador propuso de nuevo una prórroga del *modus vivendi* existente por seis me-

¹⁶⁴⁰ Tel. 50, de Hughes a Moore, 7/VIII/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

¹⁶⁴¹ “...not to play favorites...”. Memorando del Subsecretario de Estado, 10/IX/1923. Vid. también, memorando de la oficina del Consejero Económico, 6/IX/1923. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/262.

¹⁶⁴² “In the event that the Spanish Government should persist in its present disinclination to negotiate a treaty with the United States on terms we consider to be fair, and should subject American products imported into Spain after November 5 next to the rates of duty prescribed by the Spanish Tariff it would be impossible for many American products to compete in the Spanish market”; “...only apparent means of bringing about equality of treatment...”; “...provisions of Section 317 of the Tariff Act...”; “...requesting the Tariff Commission to begin a study of the situation with reference to Spain”. Carta de Hughes a Coolidge, 29/IX/1923. Vid también memorando de la Oficina del Consejero Legal, 21/IX/1923, y Memorando de Young, 20/IX/1923. NARA; Ibidem, 611.5231/266 y 270a.

¹⁶⁴³ Carta de Coolidge a Hughes, 1/X/1923. NARA, Ibidem, 611.5231/271.

ses, y el General prometió dar una respuesta lo antes posible¹⁶⁴⁴. A la par, la Cámara de Comercio Española en Nueva York decidió aprovechar el cambio de régimen para enviar un telegrama al nuevo mandatario español, asentando que “en espera mejores circunstancias y reforma sistema arancelario español, ese gobierno prorrogue tratado vigente con Estados Unidos”, ya que “suspensión relaciones comerciales acarrearía irreparables daños¹⁶⁴⁵”. En la misma línea se expresaban muchas cartas que Primo de Rivera se encontró en las sacas de correo cuando se hizo cargo del Ministerio de Estado. En una de ellas, el Presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cádiz pedía que no se rompieran los lazos mercantiles con Norteamérica, porque “ello vendría a ser para esta provincia un nuevo motivo de quebranto en sus intereses¹⁶⁴⁶”. A su vez, la Cámara Oficial de Industria de Madrid había solicitado con urgencia “la prórroga del Tratado de Comercio actualmente en vigor entre nuestro país y los Estados Unidos, en consideración del grave quebranto que en caso contrario se ocasionaría a nuestro comercio en general¹⁶⁴⁷”.

Tal acumulación de presiones pareció convencer a Primo de Rivera de algo que sus antecesores no habían llegado a captar en toda su plenitud: cualquiera que fuese la importancia que el mercado español tuviera para los Estados Unidos, España tampoco podía permitirse el lujo de prescindir de las exportaciones a Norteamérica. Por ello, el 18 de septiembre, antes incluso de haber recibido el cable de la Cámara de Nueva York, el Dictador hizo redactar una ponencia para el pleno del Directorio, “estimando de conveniencia nacional” la prórroga propuesta por Moore¹⁶⁴⁸. Sin embargo, diversos funcionarios del recién derogado Ministerio de Estado pensaron que antes de acceder definitivamente a la renovación, convenía tratar de sonsacar a los Estados Unidos algunas de las concesiones que había solicitado la Comisión de Tratados. Concretamente, se indicaron, tanto a Moore como al Departamento de Estado, dos condiciones: Se debía permitir definitivamente la venta de vinos españoles, así como el tránsito de barcos españoles cargados con bebidas alcohólicas; y se abriría una investigación sobre las tasas norteamericanas a los productos españoles, en virtud de la Sección 315 del Arancel¹⁶⁴⁹.

¹⁶⁴⁴ Tel. 86, de Moore a Hughes, 15/X/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

¹⁶⁴⁵ Telegrama incluido en una carta de la Cámara de Comercio Española al Ministro de Estado, 20/IX/1923. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶⁴⁶ Carta de la Cámara de Comercio de Cádiz al Ministerio de Estado, 28/VIII/1923. AMAE, *Ibidem*.

¹⁶⁴⁷ Carta de la Cámara de Industria de Madrid al Ministerio de Estado, 6/IX/1923. AMAE, *Ibidem*.

¹⁶⁴⁸ Ponencia de Primo de Rivera, 18/IX/1923. AMAE, *Ibidem*.

¹⁶⁴⁹ Tel. 90, de Moore a Hughes. FRUS, 1923, Vol. II, pp. 866-867.

Enfrentado de nuevo con esta vuelta a la táctica del regateo, pero esperanzado ante la posibilidad de lograr algún arreglo, el gobierno norteamericano volvió a hacer gala de su paciencia. Respecto al primero de los asuntos, el 12 de octubre de 1923 el Embajador estadounidense informó a Primo que “los vinos españoles se están ya importando a los Estados Unidos, para fines legales, en igualdad de condiciones que los vinos de otros países¹⁶⁵⁰”. Por otra parte, se recordó que la cuestión de los barcos “fue asentada en un tratado sobre el tema que [...el gobierno de los Estados Unidos] envió al Gobierno español (...) y al que no se ha dado respuesta¹⁶⁵¹”. Ambas premisas parecieron satisfacer momentáneamente al nuevo Directorio, que siguió sin apresurarse en lo referente a la firma del convenio para el transporte de bebidas alcohólicas, que no se haría realidad hasta el año 1926¹⁶⁵². En lo referente a la segunda condición, los españoles convencieron al Embajador de los Estados Unidos para solicitar personalmente a sus superiores “hacer uso de la Sección 315¹⁶⁵³”. Y poco después, Hughes aseguraba a Riaño “estar dispuesto [a] someter [el asunto] a consideración [del] Presidente, pero sin prometer [un] resultado favorable¹⁶⁵⁴”. Con estas seguridades, España accedió, el 27 de octubre, a seguir otorgando a los Estados Unidos el trato de NMF hasta el 5 de mayo de 1924. Ahora bien, se acordó que los norteamericanos no podrían beneficiarse de las ventajas comerciales que el gobierno español concediera a terceros países a lo largo de los seis meses de duración de la prórroga¹⁶⁵⁵.

La cuestión de la uva y la prórroga de 1924

Si los norteamericanos accedieron a esta limitación de su estatus de NMF con respecto a España, fue porque tenían verdaderas esperanzas de concluir un Acuerdo Comercial definitivo en un futuro próximo. Tal impresión se debía seguramente a los informes que emitía el Embajador Moore, afirmando que Primo de Rivera estaba dando muestras de “su gran amistad por los Estados Unidos¹⁶⁵⁶”. Guiados por este espíritu, los funcionarios del Departamento de Estado se prepararon concienzudamente para el reinicio de las negociaciones. En primer lugar, el Secretario Hughes escribió de nuevo al Presidente para pedirle que diera el alto al proceso de aplicación contra Es-

¹⁶⁵⁰ “Spanish wines for lawful purposes are now being imported into the United States on an equal footing with wines from other countries”. Nota 58, de Moore a Primo, 12/X/1923. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶⁵¹ Tel. 63, de Hughes a Moore, 8/X/1923. FRUS, 1923, Vol. II, pp. 865-866.

¹⁶⁵² Vid. FRUS, 1926, Vol. II, pp. 956-966.

¹⁶⁵³ “...to make use of Section 35...”. Desp. 124, de Moore a Hughes, 27/X/1923. FRUS, 1923, Vol. II, pp. 871-872.

¹⁶⁵⁴ Tel. 167, de Riaño al Subsecretario de Estado, 7/XI/1923. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶⁵⁵ Notas intercambiadas en AMAE, *Ibidem*, y FRUS, 1923, Vol. II, pp. 873-874.

¹⁶⁵⁶ Tel. 99, de Moore a Hughes, 16/X/1923. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1923.

pañía de las sanciones contempladas en la Sección 317 del Arancel¹⁶⁵⁷. No obstante, se decidió que esta medida de presión podría volver a invocarse en caso de que en un futuro España adoptase una postura poco razonable¹⁶⁵⁸. En segundo lugar, el propio Hackworth, ya de vuelta en Washington, se puso en contacto con la Comisión Tarifaria del Congreso, para estudiar la manera de aplicar la Sección 315 en beneficio de España. Como consecuencia de estas consultas, se decidió hacer una nueva solicitud a Coolidge, pidiéndole que encargara a la citada Comisión una “investigación preliminar” que estudiase “si estaría justificada una reducción de las tasas a algunos artículos”, pero de tal manera que evitase “dar publicidad al asunto¹⁶⁵⁹”. Coolidge dio su aquiescencia el 27 de noviembre de 1923¹⁶⁶⁰. Por último, la oficina del Consejero Legal estudió la preparación de un nuevo proyecto de tratado comercial hispano-norteamericano, trabajo que volvió a dejar al descubierto el temor del Departamento de Estado a los perjuicios de una ruptura mercantil con España. El documento planteaba nuevamente la petición a España del estatus de NMF para determinados productos norteamericanos, y no de manera incondicional¹⁶⁶¹. Por supuesto, tal política levantó ciertos recelos entre los funcionarios más nacionalistas del Departamento de Estado. William McClure, de la Oficina del Consejero Económico, clamó por la abolición de tal estipulación, pues a sus ojos constituía “una importante partida (...) del mandato del Congreso expresado en el Arancel de 1922”:

Los Estados Unidos están en una mejor posición para mantener su política que España. Sus importaciones desde España no son necesarias y pueden obtenerse en cualquier otro sitio. Podemos seguir adelante sin el mercado español. España es mucho más dependiente tanto de nuestras mercancías como de nuestro mercado¹⁶⁶².

Pese a todo, la línea oficial de la diplomacia norteamericana siguió apegada a los criterios de gente como Hackworth, para quien no había que ponerse “en la posición de poner en peligro nuestro comercio con España rechazando hacer pequeñas

¹⁶⁵⁷ Vid. carta del Presidente al Secretario de Estado, 6/XI/1923. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/304.

¹⁶⁵⁸ Memorando de Hackworth, 6/IX/1923. NARA, Ibidem, 611.5231/323.

¹⁶⁵⁹ “...preliminary survey...”; “...whether a reduction in the duty of any of the articles would be justifiable...”; “...without giving the matter publicity...”. Memorando de Hackworth, 21/XI/1923. Y carta de Hughes al Presidente, 23/XI/1923. NARA, Ibidem, 611.5231/316a y 386.

¹⁶⁶⁰ Carta de Coolidge a Hughes, 27/XI/1923. NARA, Ibidem, 611.5231/317.

¹⁶⁶¹ ¹⁶⁶¹ Al menos así se deduce de un memorando preparado por William McClure, de la Oficina del Consejero Económico, 3/III/1921. NARA, Ibidem, 611.5231/383.

¹⁶⁶² “...a far reaching Departure from (...) the mandate of the Congress as expressed in the Tariff Act of 1922...”; “...the United States is in a better position to maintain its policy than is Spain. Our import from Spain are not necessities and cab be obtained elsewhere. We can get along without the Spanish market. Spain is much more dependent upon both our goods and our market”. Memorando de McClure, 3/III/1924. NARA, Ibidem, 611.5231/383.

concesiones, si tales concesiones pueden efectuarse sin perjuicio de otros intereses americanos u otras negociaciones de tratados¹⁶⁶³.

Con todo, dos circunstancias echaron por tierra las esperanzas norteamericanas de lograr el cierre definitivo de la cuestión comercial española: la lentitud de la Dictadura de Primo a la hora de poner en marcha sus nuevos mecanismos administrativos; y el embargo norteamericano a las uvas españolas. A finales de 1923, el Directorio anunció su intención de disolver la Comisión de Tratados, sustituyéndola por un nuevo organismo, una vez finalizadas las negociaciones comerciales con Italia¹⁶⁶⁴. Sin embargo, a pesar de que el nuevo convenio comercial con el gobierno de Mussolini estuvo listo a mediados de diciembre¹⁶⁶⁵, se tardó todavía varios meses en dilucidar cuál sería la entidad administrativa que quedaría encargada de la aplicación de la Ley de Autorizaciones. No fue hasta el ocho de marzo de 1924 cuando se emitió el decreto de creación de ese experimento corporativo que fue el Consejo de Economía Nacional primorriverista¹⁶⁶⁶. Este órgano consultivo, encargado de regular todo lo referente al consumo y la producción españoles, estaba formado por representantes de diversas dependencias gubernamentales, así como de asociaciones agrícolas, industriales y comerciales. Una de sus secciones fue dotada con la misión de considerar todo lo referente a tratados comerciales, y estuvo compuesta por el Subsecretario del Ministerio de Estado, así como miembros de la Asociación General de Agricultores de España, la Asociación de Ganaderos del Reino, la Cámara de Comercio de Madrid, la Liga Vizcaína de Productores, Fomento del Trabajo Nacional, así como agentes de los sectores vinícolas. Por otra parte, López Lago, en calidad de Jefe de la Sección Comercial de Estado, recibió un puesto en la comisión permanente del Consejo, y siguió gozando de un amplio margen de maniobra en cuestiones de política exterior mercantil¹⁶⁶⁷.

¹⁶⁶³ "...in the position of jeopardizing the trade with Spain by refusing to make small concessions, if such concessions could be made without prejudice to other American interests or treaty negotiations...". Memorando de Hackworth, 17/XI/1923. NARA, Ibidem, 611.5231/311.

¹⁶⁶⁴ Tel. 109, de Moore a Hughes, 3/XI/1923. FRUS, 1923, Vol. II, p. 874. Vid. también desp. 210, del Encargado de Negocios Hallett Johnson al Secretario de Estado, 15/I/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924. Velarde Fuentes asegura que ya en noviembre de 1923 se produjo una primera reforma de la comisión de tratados, dando voz en ella a agentes de diversas corporaciones nacionales, como paso previo a su posterior integración en el Consejo de Economía Nacional. Vid. VELARDE FUENTES, Juan: *Política Económica de la Dictadura*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1973, p. 143.

¹⁶⁶⁵ La conclusión de este acuerdo fue uno de los puntos que estuvieron presentes entre las motivaciones del viaje de Alfonso XIII y Primo de Rivera a Roma en el otoño de 1923. Vid. PALOMARES, G.: *Mussolini...op.cit.*, p. 149.

¹⁶⁶⁶ Tel. 10, de Johnson a Hughes, 10/III/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924.

¹⁶⁶⁷ Sobre la organización del Consejo de Economía Nacional vid. Informe del Cónsul norteamericano en Madrid, 7/I/1925. NARA, Ibidem, 1925.

Para cuando todas estas estipulaciones entraron en vigor, se había levantado un nuevo obstáculo en el camino hacia la conclusión de un acuerdo comercial. El 18 de enero de 1924, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos promulgó una orden prohibiendo la entrada en los Estados Unidos de uvas procedentes de España¹⁶⁶⁸. La medida se había hecho efectiva después de que inspectores norteamericanos hubieran descubierto que determinados cargamentos uveros procedentes de la Península Ibérica estaban infectados con la mosca mediterránea, considerada “la peor de las plagas frutícolas conocidas¹⁶⁶⁹”. El nuevo embargo resultaba especialmente perjudicial para los viticultores andaluces, y sobre todo almerienses, que venían colocando en el mercado norteamericano una parte importante de su producción –las exportaciones de uvas españolas a los Estados Unidos habían supuesto 1.262.000 dólares en 1922, y 1.868.000 dólares en 1923¹⁶⁷⁰-. Una buena parte de esos intereses comenzaron a demandar de la administración primorriverista que “interponga las gestiones que procedan, para evitar la oposición, que en [...los Estados Unidos] se hace, a la importación de algunos frutos españoles, so pretexto de que pueda ser invadida la agricultura de aquél país, por la mosca del Mediterráneo¹⁶⁷¹”. La prensa española aprovechó igualmente para clamar contra la política comercial norteamericana, y difundir dudas acerca de los verdaderos motivos de la recién decretada prohibición. Ya el 21 de enero de 1924, un artículo de *La Época* aseguraba que “lo que pasa es que los Estados Unidos se encuentran animados del mismo espíritu proteccionista que hay en otras partes, y que como ellos tienen fruta similar en California y la Florida, no quieren que sufra ésta la concurrencia de la uva de Almería en su mercado¹⁶⁷²”. Éste sería también el punto de vista adoptado por el gobierno español, que meses después haría saber a Moore a través de Espinosa de los Monteros –responsable de los asuntos del disuelto Ministerio de Estado durante la vigencia del Directorio Militar- su opinión de que “el embargo sobre las uvas de Almería había sido establecido y continuado con el único propósito de beneficiar a los intereses frutícolas californianos [... pues] a pesar de que la peste había estado presente en Almería durante cincuenta años, no se había puesto ninguna restricción por parte de los Estados Unidos¹⁶⁷³”.

¹⁶⁶⁸ Para la fecha de inicio del embargo, vid. Memorando de la DWEA, 5/I/1926. NARA, RG 84, *Ibidem*, 1926.

¹⁶⁶⁹ “...the worst of all known fruit pests...”. Informe del Departamento de Agricultura, 1/IV/1924. NARA, *Ibidem*, 1924.

¹⁶⁷⁰ Informe del Cónsul Americano en Barcelona, 13/III/1924. NARA, *Ibidem*.

¹⁶⁷¹ Carta de la Cámara Oficial Agrícola de la Provincia de Málaga, 5/III/1924. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶⁷² “El futuro tratado comercial hispano-norteamericano”, *La Época*, 21/I/1924.

¹⁶⁷³ “...had been established and continued solely to propitiate the Californian fruit interests. (...) notwithstanding the pest had been prevalent in Almeria for fifty years no restrictions had been

De nada sirvió que las autoridades norteamericanas asegurasen al gobierno español que la prohibición era una medida exclusivamente sanitaria, y no un ejercicio de regateo mercantil. Cuando a comienzos de abril Moore fue a ver a Espinosa de los Monteros para tratar de reabrir los contactos comerciales, el español le espetó que “en tanto que la importación de uvas españolas esté sin más prohibida por los Estados Unidos, el gobierno español no tiene ningún interés positivo en negociar un nuevo tratado o renovar el viejo¹⁶⁷⁴”. Esto enfrentaba al Departamento de Estado con la necesidad de encontrar una vía que rebajase la intransigencia española. Ante la imposibilidad material de concluir un nuevo acuerdo, Hughes decidió instruir al Embajador en España para que procurase una ulterior renovación del *modus vivendi*, aunque tratando de anular la cláusula que impedía a los Estados Unidos reclamar los beneficios de los nuevos convenios comerciales signados por España. A cambio, arregló la visita a España de un colaborador del Departamento de Agricultura, M.D. Leonard, que pasaría “la temporada ayudando a los productores [de uva] a erradicar la infección”. Asimismo, aseguró que “antes de la cosecha el Departamento de Agricultura alcanzará una decisión acerca del peligro emanado de la importación de uva¹⁶⁷⁵”.

Moore advirtió que, dado el estado de ánimo de las autoridades españolas, era mejor no tratar por el momento de obtener una mejora respecto a las condiciones de la anterior renovación¹⁶⁷⁶. Por otra parte, aunque los norteamericanos volvieron a hablar de la posibilidad de aplicar contra España la Sección 317 en caso de no avenirse a razones, no parece que el Embajador esgrimiera esta amenaza ante el gobierno español. Antes al contrario, para evitar cualquier susceptibilidad, decidió solicitar la prórroga de un año mediante sendas cartas personales a Espinosa de los Monteros y a Primo de Rivera, escritas en términos bastante amigables. A este último, a la par que le felicitaba por los “progresos que ha hecho en inglés”, le pedía paciencia y comprensión, ya que “ambos países, el suyo y el mío, no tienen fuerza ante los técnicos (...) causa de grandes peligros en las relaciones comerciales entre naciones”. La misiva terminaba con unas palabras que trataban claramente de tocar la fibra sensible del Marqués de Estella:

imposed by the United States...”. Desp. 447, de Moore a Hughes, 5/XI/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924.

¹⁶⁷⁴ “...so long as importation of Spanish grapes is peremptorily prohibited by United States, Spanish Government positively has no interest in negotiating new treaty or proroguing old one...”. Tel. 15, de Moore a Hughes, 3/IV/1924. FRUS, 1924, Vol. II, p. 685.

¹⁶⁷⁵ “...the season assisting growers to eradicate the infection...”; “...before harvest time the Department will reach a decision as to the danger from the importation of grapes...”. Tel. 12, de Hughes a Moore, 4/IV/1924. FRUS, *Ibidem*, pp. 686-687.

¹⁶⁷⁶ Tel. 16, de Moore a Hughes, 7/IV/1924. FRUS, *Ibidem*, 1924, p. 687.

Mi deseo constante es que su Gobierno pueda ser cada día más fuerte, y que las relaciones entre España y los Estados Unidos sigan siendo invariablemente más y más amicales (*sic*). Sacrificaría lo que fuere (*sic*) necesario para realizarlo. Me expreso con toda sinceridad porque me doy cuenta de que si puedo hacer más sólida la amistad entre el pueblo cuyos antecesores descubrieron el territorio de mi país y mi propio pueblo, habré llegado a realizar lo que no solamente le ayudará sino que repercutirá en mayor estimación para mi propia nación¹⁶⁷⁷.

Pese a todo, no parece que esta apelación a la retórica oficial del hispanoamericanismo fuese necesaria. Si bien en el antiguo Ministerio de Estado habían decidido tensar los hilos, no parecían dispuestos a dejar que se rompieran. Sus funcionarios estaban cada vez más convencidos de que España no podía permitirse cortar el flujo mercantil con los Estados Unidos. En un informe para la Sección de Tratados del Consejo de Economía Nacional, López Lago advirtió de “los grandes perjuicios que a la economía nacional causaría una guerra de tarifas con los Estados Unidos”. Consecuentemente, la citada Sección abogó el 25 de abril por acceder a prolongar la vigencia del estatus comercial hispano-norteamericano por un año más, hasta el 5 de mayo de 1925¹⁶⁷⁸. Extremo que se oficializó mediante el correspondiente intercambio de notas entre Moore y Primo el 27 de abril de 1924¹⁶⁷⁹.

La prórroga indefinida de 1925

El período que medió entre las renovaciones de 1924 y 1925 estuvo marcado por una cierta indefinición. Diversas circunstancias instaron a los norteamericanos a descartar temporalmente la idea de un acuerdo comercial definitivo con España, y a poner sus empeños en conseguir una nueva prórroga que fuese más favorable a los intereses de los Estados Unidos. En primer lugar, en noviembre de 1924 tuvieron lugar elecciones presidenciales. Aunque Coolidge revalidó su presencia en la Casa Blanca, cambió el equipo directivo del Departamento de Estado. Charles E. Hughes presentó su renuncia a comienzos de enero de 1925, por lo que todo en el servicio exterior norteamericano adquirió un aire de provisionalidad hasta la toma de posesión del nuevo Secretario de Estado, Frank B. Kellogg, en el mes de marzo¹⁶⁸⁰. Para entonces volvía a ser demasiado tarde para concluir un tratado con España antes de que expirara el plazo del 5 de mayo¹⁶⁸¹. Por otra parte, las complicaciones que habían hecho fracasar

¹⁶⁷⁷ Carta de Moore a Primo, 7/IV/1925, y carta de Moore a Espinosa, 5/IV/1925. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶⁷⁸ Vid. Informe de López Lago para la Sección de Tratados, IV/1925. AMAE, Ibidem.

¹⁶⁷⁹ Notas en FRUS, 1925, Vol. II, p. 688.

¹⁶⁸⁰ ELLIS, L. Ethan: *Frank B. Kellogg and American Foreign Relations, 1925-1929*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 1961, pp. 3-14.

¹⁶⁸¹ Instrucción 196, de Kellogg a Moore, 20/III/1925. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1925.

las negociaciones anteriores estaban lejos de haberse disipado. La investigación que la Comisión Arancelaria del Congreso había puesto en marcha para estudiar una posible rebaja de los aranceles a los productos españoles había quedado estancada en algún punto del complicado proceso burocrático que regía este tipo de procedimientos¹⁶⁸². Asimismo, la misión de M.D. Leonard en España no había servido para disipar los recelos del Departamento de Agricultura, que siguió firmemente convencido de la necesidad de mantener el embargo sobre los frutos de la vid provenientes de España¹⁶⁸³. Esto último llevó a los funcionarios norteamericanos a abogar por algún tipo de arreglo provisional y rápido de la cuestión comercial española, ya que “la situación de la uva volverá a estar más presente este otoño” de 1925, momento en que los viticultores andaluces se encontrarían con una nueva cosecha que serían incapaces de vender en los Estados Unidos¹⁶⁸⁴.

Por todo ello, desde diciembre de 1924 y a lo largo de 1925, el Departamento de Estado, tanto a través de Riaño como de su Embajador en Madrid, presentó al gobierno de Madrid un nuevo proyecto de *modus vivendi*, que arrojaba dos novedades. En primer lugar, para evitar las dudas que precedían a cada prórroga, el nuevo concierto regiría “indefinidamente (...) sujeto a terminación avisando con tres meses de antelación, o tras la conclusión de un nuevo tratado comercial” de carácter definitivo. En segundo lugar, los Estados Unidos solicitaron que se les permitiera arrogarse, “previa petición a través de [...la] Embajada [en Madrid], los beneficios de las concesiones arancelarias que se hubieran hecho a cualquier otro país después del 5 de noviembre de 1923 (...), en relación con cualquier artículo de interés para el comercio de los Estados Unidos¹⁶⁸⁵”. Resulta evidente que si los norteamericanos lograban la aceptación de estas condiciones, habrían alcanzado el mayor de sus objetivos: el reconocimiento más o menos permanente de un estatus que se asemejaba mucho al de NMF. Sin embargo, Moore contribuyó a que se desvaneciera prontamente cualquier ilusión que albergaran en Washington. En una carta personal anticipó al Subsecretario

¹⁶⁸² William B. Kelly ha señalado que ninguna investigación de las que abrió la Comisión en virtud de la Sección 315 arrojó resultados satisfactorios. KELLY, W.B.: “Antecedents...art.cit.”.

¹⁶⁸³ Vid. Memorando del Federal Horticultural Board, III/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁶⁸⁴ “...the grape situation will be more at a head this fall...”. Memorando manuscrito de la Oficina del Consejero Económico, 17/IV/1925. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/414.

¹⁶⁸⁵ “...indefinitely (...) subject to termination on three months’ notice, or upon the conclusion of a treaty of commerce...”; “...upon request through your Embassy, the benefits of any tariff concessions which have been made to any other country since November 5, 1923 (...) with respect to any article of interests to the trade of the United States...”. Tel. 11, de Kellogg a Moore, 21/IV/1925. FRUS, 1925, Vol. II, p. 709. Vid. también nota de Hughes a Riaño, 5/XII/1924. AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8274. Y memorando de McClure a Hackworth, 16/IV/1925. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/424.

de Estado Leland Harrison que España no se avendría a ningún acuerdo que “tuviera explícita o implícitamente la cláusula de NMF”, y que dadas las circunstancias era difícil convencer al Directorio de ir más allá de la continuación “por seis meses [d]el presente arreglo, sin otras condiciones¹⁶⁸⁶”.

De hecho, en el Palacio de Santa Cruz seguían sometidos a las presiones encontradas de aquéllos que abogaban, con el apoyo de ciertos órganos de prensa, por responder al embargo estadounidense rompiendo los lazos comerciales con aquél país¹⁶⁸⁷, y los que aseguraban que tal eventualidad dañaría irremisiblemente sus negocios¹⁶⁸⁸. Por ello, frente a las nuevas insistencias de los norteamericanos, Espinosa de los Monteros se mantuvo en las mismas posiciones que López Lago había defendido el año anterior. En un informe que redactó para el Directorio, reiteró que el gobierno español no estaba “autorizado para conceder a ningún país el trato de la NMF”, pero asentó la conveniencia de una nueva prórroga de seis meses o un año, en los mismos términos que las de 1923 y 1924¹⁶⁸⁹. Cuando se comunicaron al Embajador norteamericano estos puntos de vista¹⁶⁹⁰, Moore decidió hablar de nuevo con el Subsecretario de Estado, y logró convencer al gobierno de Madrid para que aceptase al menos el carácter indefinido de la nueva prórroga¹⁶⁹¹. Para ello, el diplomático hubo de ceder ante una nueva petición efectuada por el Marqués de Magaz -que sustituía a Primo de Rivera mientras éste se encontraba en Marruecos-: solicitaría personalmente de Washington que accediese a reconsiderar una vez más el levantamiento del embargo sobre las uvas de Almería¹⁶⁹². Cerrados todos los flecos, el 2 de mayo de 1925, Moore y Magaz intercambiaron nuevas notas, acordando que “lo convenido por el canje (...) de 26 de Abril de 1924 tenga validez hasta el 5 de mayo de 1926, en lugar de hasta el 5 de mayo de 1925; quedando entendido que si por lo menos tres meses antes de la fecha del 5 de mayo de 1926, no fuese dicho régimen denunciado por cualquiera de ambas Partes contratantes, continuará después de ella en vigor por tiempo indefinido y

¹⁶⁸⁶ “...had either the most-favored-nation clause in it or even that clause in effect...”; “...have the present arrangement continued for six months without any conditions...”. Carta de Moore a Harrison, 7/IV/1925. NARA, *Ibidem*, 611.5231/425.

¹⁶⁸⁷ Vid. Desp. 20, del Cónsul Americano en Madrid al Secretario de Estado, 7/XI/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924.

¹⁶⁸⁸ Vid. como ejemplo Carta de la Cámara de Comercio de Sevilla a Primo de Rivera, 6/III/1925. AMAE, R 1164, Exp. 10.

¹⁶⁸⁹ Informe de Espinosa, 7/IV/1925. AMAE, *Ibidem*.

¹⁶⁹⁰ Desp. 556, de Moore a Kellogg, 21/IV/1925. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1925.

¹⁶⁹¹ Tel. 16, de Moore a Kellogg, 24/IV/1925. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/409.

¹⁶⁹² Carta de Magaz a Moore, 2/V/1925. AMAE, R 1164, Exp. 10.

hasta transcurridos tres meses, contados desde el día en que por una u otra parte fuera denunciado¹⁶⁹³.

El complicado acuerdo de 1927

La de 1925 fue la última prórroga que se efectuó manteniendo las condiciones pactadas en 1923. Para entonces los Estados Unidos habían logrado librarse de las renovaciones periódicas, y no parecían dispuestos a admitir ninguna variación en el estatus de las relaciones comerciales hispano-norteamericanas a no ser que se les reconociera definitivamente el carácter de NMF. Tratando de avanzar hacia ese objetivo, el Departamento de Estado tomó en cuenta la petición de Hammond, y usó sus influencias para que Charles Lester Marlatt, presidente del *Federal Horticultural Board* –organismo encargado de supervisar la aplicación de cuarentenas a los productos agrícolas-, viajara a España en el verano de 1925 con el objeto de efectuar una nueva revisión de la situación de la uva almeriense, y proponer soluciones tendentes al levantamiento del embargo que pesaba sobre esa fruta¹⁶⁹⁴. Sin embargo, la buena voluntad de los funcionarios norteamericanos se vio nuevamente enfrentada a dos obstáculos que con el paso del tiempo obligarían a Washington a adoptar una postura de mayor firmeza: la imposición de una nueva prohibición estadounidense, esta vez contra las naranjas del Levante español; y el giro nacionalista que la Dictadura inició en 1926.

El primero de estos problemas puso una vez más de manifiesto las corrientes contrapuestas a la acción del Departamento de Estado. Esta oficina, al igual que el Departamento de Comercio, favoreció en todo momento la rebaja de las barreras que entorpecían el intercambio de mercancías. Ello le obligó a enfrentarse, para el caso español, con la oposición de las estrictas regulaciones aplicadas por el Departamento de Agricultura, que en ocasiones servían directamente a los intereses de diversos grupos interesados en la protección de la producción estadounidense. En el invierno de 1924-1925, las autoridades sanitarias de los Estados Unidos descubrieron la presencia de la mosca mediterránea en diversos cargamentos de naranjas provenientes de la Península Ibérica. Consecuentemente en febrero de 1925 se prohibió la entrada de este cítrico en territorio norteamericano. En este caso, la medida no afectaba tanto al comercio naranjero entre España y los Estados Unidos –que se reducía a unos pocos cargamentos destinados a la fabricación de mermelada-, como al prestigio que esta

¹⁶⁹³ Nota de Magaz a Moore, 2/V/1925. AMAE, *Ibidem*.

¹⁶⁹⁴ Un breve resumen de esta misión en carta de Marlatt al Embajador de los Estados Unidos en España, 2/III/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

fruta levantina tenía en los mercados internacionales¹⁶⁹⁵. Con todo, la restricción pasó desapercibida al gobierno español hasta finales de año, momento en que se comenzaron a recibir quejas de los agricultores, y el asunto apareció en algunos medios de prensa madrileños¹⁶⁹⁶. La noticia causó bastante irritación en las esferas oficiales, y Primo de Rivera decidió tomar cartas en el asunto. Por una parte, protestó oficial y vigorosamente ante los Estados Unidos por el trato que daban no sólo a las naranjas españolas, sino también a otros productos, “como uvas, sardinas en lata, vinos, etc.”. Para efectuar estas acciones empleó la mediación tanto de Alexander Moore como de la Embajada de España en Washington, donde Riaño recibió la ayuda de un tal Fernando Silvela, nombrado agregado para asuntos agrícolas¹⁶⁹⁷. Por otro lado, el Marqués de Estella decidió apelar directamente a la opinión pública estadounidense, y firmó un artículo que se publicó en el *New York Times* el 18 de diciembre de 1925, bajo el título de “Primo de Rivera nos pide un trato justo”. En él se apelaba a la “buena voluntad del pueblo de los Estados Unidos hacia España”, y se exponía la queja de que “no hemos alcanzado nada a favor de nuestros productos”. El Dictador afirmaba en el texto que las medidas aplicadas contra España no eran realmente de carácter sanitario, sino la consecuencia de que “los productores de fruta de California están ejerciendo presión en el gobierno americano para evitar competencia extranjera”. Todo ello en un tono que remitía continuamente a la retórica oficial del hispanoamericanismo:

Es más, los Estados Unidos deben reservar siempre para España una relación espiritual íntima. España es la madre de toda hispanoamérica; allí están sembrados nuestra sangre, nuestro carácter franco y arriesgado, nuestra cultura y nuestra tradición. Los Estados Unidos y el nuevo pueblo americano, inspirados por otra raza distinta a la española, han predominado sobre el continente americano y son la guía y el ejemplo de otros pueblos, pero los Estados Unidos, ni en América ni en las Filipinas, pueden pasar sin la semilla que España dejó en esas tierras¹⁶⁹⁸.

¹⁶⁹⁵ Ibidem. Tel. 78, de Kellogg a Moore, 19/XII/1925. Y nota de Kellogg a Riaño, 10/II/1926. Ambas en FRUS, 1925, Vol. II, pp. 717 y 722-724.

¹⁶⁹⁶ Tel. 85, de Moore a Kellogg, 20/XII/1925. FRUS, Ibidem, pp. 720-722.

¹⁶⁹⁷ “...as grapes, canned sardines, wines, etc....”. Tel. 78, de Moore a Kellogg, 13/XII/1925. Nota de Riaño a Kellogg, 12/XII/1925. FRUS, Ibidem, pp. 716-717 y 715-716. Memorando de conversación entre Riaño y el Jefe de la DWEA, 4/I/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926. U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State. January 1, 1927*, Washington, Government Printing Office, 1927, p. 267.

¹⁶⁹⁸ “...good will of the people of the United States toward Spain...”; “...We have achieved nothing in favor of our products...”; “...the fruit producers of California are bringing pressure to bear on the American Government with a view to preventing foreign competition...”; “Moreover the United States must always reserve for Spain an intimate spiritual relationship. Spain is the mother of all Spanish-America; there our blood, our venturesome frank character, our culture and our tradition are sown. The United States and the new American people, inspired by a race

Aunque el Departamento de Estado sintió al principio cierto malestar ante este estallido de diplomacia pública primorriverista, sus oficiales se dispusieron a gestionar el allanamiento de alguno de los obstáculos que entorpecían el comercio bilateral, en la creencia de que “un gesto adecuado por parte de este gobierno podría incluso terminar asegurando el deseado tratado comercial con España¹⁶⁹⁹”. Sin embargo, la tarea se demostró imposible. El Jefe de la DWEA, William R. Cattle, se entrevistó varias veces con Charles Marlatt a su vuelta de España, para conocer las impresiones que había sacado de su viaje de inspección. El presidente de *Horticultural Board* aseguró que “una provincia concreta española no estaba actualmente infectada con la mosca” y que “si se tomaban ciertas precauciones en esta provincia particular para evitar futuras infecciones, las uvas de dicha provincia podían importarse con seguridad”. Sin embargo, el Departamento de Agricultura rechazó la propuesta, afirmando tajantemente que “era imposible hacer esta excepción”. Tampoco parecía poderse avanzar en el asunto de las naranjas, y el propio Marlatt reconoció impasible que estas posturas tenían seguramente algo que ver con “el sentimiento de que la excepción causaría críticas muy severas de estos cultivadores de fruta californianos”. Tal afirmación, que parecía dar fundamento a las quejas españolas, irritó sobremanera a Cattle, quien calificó a su interlocutor de un hombre “sin ningún sentido del humor, con la mente de un solo sentido (...) que (...) intentaba llevar adelante sus ideas sin el menor reparo por otro tipo de consideraciones¹⁷⁰⁰”.

Bajo estas premisas apenas existía terreno para la continuación de las negociaciones comerciales con España, que quedaron silenciadas durante varios meses. Sin embargo, las evoluciones de la política española forzaron la reapertura del contencioso. Tras las victorias de Primo de Rivera en Marruecos, el régimen español dio síntomas de una mayor confianza en sí mismo. La Dictadura inició una nueva fase de su andadura política, cuyo punto de arranque vino simbolizado por la constitución del Di-

other than Spanish, have predominated the American continent and are the guide and example of those peoples, but the United States, neither in America nor the Philippines, can ever do without the seed which Spain left in those lands...”. “De Rivera Asks Us For Fair Treatment; Barring of Spanish Grapes and Oranges as Infected Is Declared a Great Injury. Assures Us Of Friendship And Would Welcome All Possible Tourists to See the Peace and Prosperity of Spain”, *The New York Times*, 18/XII/1925.

¹⁶⁹⁹ “A suitable gesture on the part of this Government might even result in securing the desired commercial treaty with Spain...”. Memorando para el Secretario de Estado, 2/I/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁷⁰⁰ “...a certain province in Spain was at present not infested with the fly and recommended that if certain precautions were taken in this particular province to prevent future infestation, the grapes from this province might safely be imported...”; “...it was impossible to make this exception...”; “... the feeling that the exception would cause very wide spread criticism in that California fruit growers...”. “...with no sense of humor, with a single track mind (...) that (...) intended to carry out his ideas without the slightest regard to any other considerations...”. Memorando de conversación entre Marlatt y Cattle, 4/II/1926. NARA, Ibidem.

rectorio Civil en diciembre de 1925. Las autoridades españolas mostraron pronto síntomas de querer afianzar su programa nacionalista. En el plano de la política exterior, España puso su empeño en la reapertura del contencioso de Tánger, y retomó sonoranamente la antigua reclamación de un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones. En materia económica, comenzó a planificarse la creación del monopolio de petróleos, que se hizo realidad en 1927, y cuyas consecuencias en las relaciones hispano-norteamericanas analizaremos en el siguiente apartado. Y en cuestión de política comercial, el giro lo marcó la abolición definitiva de la Ley de Autorizaciones en 1927, y la renegociación de algunos de los más importantes convenios bilaterales firmados por España¹⁷⁰¹. En agosto de 1926 se concluyó un nuevo arreglo mercantil hispano-francés, y el 24 de abril de 1927 se firmó un acuerdo similar entre España y Gran Bretaña. Este último evento supuso un duro golpe para los norteamericanos. Hasta ese momento, la posición comercial de los Estados Unidos en España había dependido de la extensión a los súbditos de Washington de las ventajas del antiguo tratado hispano-británico, anterior a noviembre de 1923. Sin embargo, en virtud del *modus vivendi* vigente con España, los estadounidenses no podían reclamar los beneficios de los nuevos convenios mercantiles firmados por el gobierno de Primo de Rivera¹⁷⁰². Consecuentemente, con la anulación de los viejos tratados mercantiles diversos productos norteamericanos, entre ellos los automóviles, se vieron sometidos a aranceles entre un 30 y un 50% más altos que sus competidores europeos¹⁷⁰³. La Cámara de Comercio Americana de Barcelona no tardó en escribir al nuevo Embajador americano del momento, Ogden H. Hammond –nombrado para el puesto el 21 de diciembre de 1926¹⁷⁰⁴–, avisándole de que “si continúa este estado de cosas, se perdería una buena parte del mercado español, adquirida con tanto esfuerzo¹⁷⁰⁵”. Esta misma institución se encargó de que diversos periódicos se hicieran eco de sus quejas contra la nueva política comercial española¹⁷⁰⁶. En las semanas siguientes, con el contencioso todavía abierto, las dependencias del Departamento de Estado recibieron alguna que otra lla-

¹⁷⁰¹ Vid. GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*

¹⁷⁰² Vid. carta del Jefe de la División de Aranceles Extranjeros del Bureau de Comercio Interior y Exterior del Departamento de Estado, a la Oficina del Consejero Comercial del Departamento de Estado, 24/III/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/444.

¹⁷⁰³ Tel. 30, de Ogden Hammond a Kellogg, 2/V/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁷⁰⁴ U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State, January 1st 1928*, Washington, Government Printing Office, 1928, p. 62.

¹⁷⁰⁵ “If this state of things continue, it would lose a good part of the Spanish market acquired with so much effort...”. Carta del Presidente de la Cámara de Comercio Americana de Barcelona a Hammond, 10/V/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁷⁰⁶ Vid *Diario de Barcelona*, 30/V/1927 y *La Nación*, 5/V/1927.

mada procedente de las oficinas de la *General Motors Company*, que iban en el mismo sentido¹⁷⁰⁷.

Estaba claro que la diplomacia norteamericana no podía quedarse de brazos cruzados. Sin embargo, a la hora de acercarse al gobierno español, los Estados Unidos contaban con una nueva baza. La anulación de la Ley de Autorizaciones había hecho desaparecer los obstáculos legales para que España concediese a otros países el trato de NMF, cosa que al parecer había hecho en el nuevo acuerdo con Gran Bretaña. Así, el 6 de mayo, el Embajador Hammond y el Agregado Comercial Cunningham se entrevistaron con Primo de Rivera, para pedirle “que fuera promulgada inmediatamente algún tipo de medida oficial que pusiera fin a la imposición de tasas discriminatorias a los productos americanos, especialmente con vistas a que los Estados Unidos daban a los productos españoles a su entrada a nuestros puertos tratamientos igualmente favorables al acordado a cualquier otra nación¹⁷⁰⁸”. Primo de Rivera, aparentemente asesorado por Sebastián Castedo y Palero, Vicepresidente del Consejo de Economía Nacional, dijo estar dispuesto a otorgar a los Estados Unidos en trato de NMF por seis meses, mientras se llegaba a un acuerdo bilateral definitivo. Todo ello con la eterna condición de que los norteamericanos estén dispuestos a ofrecer “determinadas concesiones o garantías en las importaciones de nuestros productos agrícolas¹⁷⁰⁹”. Estella llegó incluso a sugerir que los norteamericanos enviaran “otra comisión para entrar en esta cuestión juntamente con una comisión de expertos españoles¹⁷¹⁰”.

Apresurados por la urgencia de la situación, los funcionarios del Departamento de Estado se entrevistaron con Marlatt, así como con diversos miembros de la Comisión de Aranceles del Congreso. Su intención era ver si se había producido algún avance en los asuntos relativos a los productos españoles, que permitiera calmar al gobierno de Madrid. El dirigente del *Horticultural Board* siguió negando rotundamente cualquier posibilidad de admitir por el momento uvas y naranjas españolas en los Estados Unidos¹⁷¹¹. Por su parte, la Comisión de Aranceles estaba investigando entonces, seguramente a petición de diversos productores americanos, la posible elevación de las tarifas a las cebollas españolas. Lo único que consiguieron a este respecto re-

¹⁷⁰⁷ Memorando de la DWEA, 27/VII/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/515.

¹⁷⁰⁸ “...some tort of an official enactment be promulgated immediately which would put and end to the payment of discriminatory rates of duty on American products, especially in view of the fact that the United States gave Spanish products on their entry into our ports treatment equally favorable to that accorded to any other nation”. Memorando de Cunningham sobre la entrevista con Primo de Rivera, 6/V/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁷⁰⁹ Carta de Primo a Hammond, 9/V/1927. NARA, Ibidem.

¹⁷¹⁰ “...another commission to look into this question jointly with a commission of Spanish experts...”. Memorando de la entrevista con Primo, 6/V/1927, ya cit.

¹⁷¹¹ Memorando de la DWEA, 17/V/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/483.

presentantes de la DWEA y de la Oficina del Consejero Económico, habida cuenta de que se estaba “ejerciendo bastante presión sobre la Comisión por parte de los cultivadores de cebollas”, fue la promesa de que el final de las pesquisas se dilataría el mayor tiempo posible, para evitar que tuviera ningún efecto negativo en las relaciones con España¹⁷¹². Por otra parte, la cuestión del posible envío de una nueva comisión de estudio a la Península Ibérica fue objeto de discusión en una reunión del gabinete norteamericano celebrada el 17 de mayo de 1927. En ella estuvieron presentes, entre otros, el Presidente Coolidge, Frank B. Kellogg y el Secretario de Agricultura, William Marion Jardine. Algunos de los asistentes cuestionaron la honestidad de una expedición que contribuiría a crear falsas esperanzas al gobierno español, ya que eran escasas las posibilidades reales de que se produjera un levantamiento del embargo¹⁷¹³. En vista de todo ello, lo único que Hammond pudo responder a Primo de Rivera fue que “la consideración de mi gobierno a las propuestas indicadas en su comunicación del 14 del actual serían (*sic*) grandísimamente facilitadas por la inmediata concesión a los Estados Unidos del trato de NMF¹⁷¹⁴”.

Pese a la vaguedad de estas seguridades, el gobierno español emitió un decreto el día 25 de mayo de 1927, asentando que “los Estados Unidos de Norteamérica disfrutarán del trato de NMF” por “una duración máxima de seis meses”, con la obligación de “concluir dentro de ese período un acuerdo comercial de reciprocidad mutua”. Ahora bien, el documento llevaba incluida otra cláusula de significado ambiguo:

...el (...) *modus vivendi* de 1 de agosto de 1906 se considerará como denunciado de manera que, finalizada su vigencia y dentro del período de seis meses mencionado más arriba, el nuevo tratado que habrá de negociarse pueda entrar el vigor¹⁷¹⁵.

Parece evidente que este texto, aparte de mostrar que los españoles seguían creyendo erróneamente en la vigencia del acuerdo de 1906, estaba destinado a poner nueva presión sobre los Estados Unidos, tratando de forzarles a una rápida resolución de los obstáculos que impedían la conclusión de un acuerdo. Si el *modus vivendi* renovado en 1925 dejaba de tener vigor, los productos norteamericanos no sólo se verí-

¹⁷¹² “...a great deal of pressure is being brought to bear upon the Commission by American onion growers...”. Memorando de la Oficina del Consejero Económico, 20/V/1927. NARA, *Ibidem*.

¹⁷¹³ Memorando de la DWEA, 17/V/1927, *ya cit.*

¹⁷¹⁴ Carta de Hammond a Primo, 24/V/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁷¹⁵ “...the United States of North America shall enjoy most-favored nation treatment...”; “...a maximum duration of six months...”; “...the obligation to make within that period a commercial treaty of mutual reciprocity...”; “...the (...) *modus vivendi* of August 1st, 1906, shall be considered as having been denounced in order that, on the termination of its operation and within the period of six months hereintofore mentioned, the new treaty that shall have been negotiated may go into effect”. R.D. 958, 25/V/1927. FRUS, 1927, Vol. III, pp. 729-730.

an en desventaja con respecto a los de Francia o Gran Bretaña, sino que dejarían de tener ninguna cobertura legal, quedando sometidos a las prohibitivas tasas de la primera columna del Arancel Cambó. Como para completar la amenaza, el propio Alfonso XIII comentó a Hammond el 14 de junio que “en caso de que su gobierno continúe considerando que los intereses de los cultivadores de fruta americanos deben ser protegidos por un alto arancel, (...) estoy seguro de que no se acordará ningún *modus vivendi* con el tratamiento de NMF¹⁷¹⁶”.

Tanto la Embajada de los Estados Unidos en Madrid como el Departamento de Estado se sintieron molestos por el carácter perentorio de estas requisiciones¹⁷¹⁷. Sin embargo, decidieron ignorar el orgullo de los españoles, y tratar de clarificar la situación en la medida de lo posible. Por ello, el Secretario de Estado pidió a Hammond que enviara a Primo de Rivera un doble mensaje. Primeramente, debía afirmar que “los Estados Unidos tienen el propósito de comenzar las negociaciones [para un nuevo tratado comercial] inmediatamente y proseguirlas para una pronta terminación”, y pedir al gobierno español que enviase sus agentes a Washington a tal efecto. En segundo lugar, teniendo en cuenta los fracasos anteriores, el Departamento de Estado se vio en la necesidad de preguntar si “en el caso de que (...) existieran progresos satisfactorios (...) el Gobierno español continuará concediendo el trato de nación más favorecida a los productos de los Estados Unidos hasta la terminación de las negociaciones¹⁷¹⁸”.

Fue la respuesta que dio España a estas cuestiones la que abrió los ojos de los norteamericanos respecto al juego que estaban siguiendo en Madrid, y les instó a cambiar definitivamente la benévola actitud que habían mantenido hasta entonces. El 24 de junio el Ministerio de Estado emitió una nota para el Embajador americano asegurando que España veía “innecesaria la negociación del Tratado comercial”. Sorprendentemente, el gobierno de Primo negaba ahora haber denunciado el *modus vivendi* de 1925, y declaraba que a partir del mismo se podía conseguir un arreglo satisfactorio para ambas partes. Bastaba con que una vez finalizado el plazo de seis meses España emitiese un nuevo decreto renovando la concesión a los Estados Unidos del trato de NMF. Sin embargo, para ello Madrid tendría en cuenta “la situación en que entonces se encuentre la exportación española en general”, aludiendo al embargo

¹⁷¹⁶ “Should your Government consider that the interests of American fruit growers should be protected by a high tariff (...) I feel sure that no further most favored nation treatment *modus vivendi* will be accorded...”. Despacho 392, de Hammond a Kellogg, 14/VI/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁷¹⁷ Tel. 46, de Hammond a Kellogg, 28/V/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/473. Tel. 41, de Kellogg a Hammond, 29/V/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁷¹⁸ Ayuda-Memoria de Hammond para Primo, 8/VI/1927. Y tel. 44, de Kellogg a Hammond, 4/VI/1927. NARA, *Ibidem*.

sobre uvas y naranjas, así como a otras reclamaciones relativas a diversos productos españoles, como pimientos o revólveres¹⁷¹⁹.

Los nuevos argumentos del gobierno español, que parecían contradecir lo expuesto en el R.D. del mes anterior, pillaron momentáneamente fuera de juego a Washington. Ya fuera para ganar tiempo, o bien al objeto de ofrecer a España un último signo de buena voluntad, el Departamento de Estado accedió ahora a que una nueva misión norteamericana reconsiderase el asunto de la uva almeriense. A tal efecto, el 1 de septiembre se embarcó para España Max Kisliuk, funcionario del Departamento de Agricultura¹⁷²⁰. A la par, los hombres de Kellogg comenzaron a planificar un cambio de estrategia que obligase a España a definir claramente sus posiciones. Entre ellos pareció desarrollarse la convicción de que las contradicciones españolas significaban que España no deseaba realmente iniciar una guerra de tarifas con los Estados Unidos. Tras efectuar un análisis detallado de la situación, vieron que “el mercado americano toma el 10 por ciento de todas las exportaciones españolas mientras que el mercado español llena sólo el 2 por ciento de nuestro comercio exterior. En dólares quizá perdamos un poco más que España, pero el efecto en España [de una ruptura comercial] sería mucho más grande que en nosotros”. Por otra parte, percibieron finalmente que Madrid llevaba años tratando de sacar lo más posible de la indulgente actitud del Departamento de Estado, y que “sacará a colación cualquier problema con vistas a retrasar la negociación de un tratado, y mantener su posición actual, en la que puede chantajearnos cada seis meses”. Todo ello llevó a la DWEA a afirmar que lo único que haría cambiar a los españoles sería una “proverbial *patada en los dientes*”¹⁷²¹.

En consonancia con estas consideraciones, los norteamericanos comenzaron a mediados de agosto de 1927 a tratar de poner contra las cuerdas al gobierno de Primo. En la misma nota en que anunciaba el envío de la misión de Kisliuk, el Embajador Ogden Hammond comunicó al Marqués de Estella que, contrariamente a las últimas opiniones expresadas por España, los Estados Unidos se veían “obligados a contemplar el Real Decreto de 16 de mayo de 1927 como una muestra por parte del Gobierno español de su intención de terminar el Acuerdo Comercial (...) extendido por los inter-

¹⁷¹⁹ Nota de Primo a Hammond, 24/VII/1927. NARA, Ibidem.

¹⁷²⁰ Tel. 66, del Secretario de Estado en funciones a Hammond, 13/VIII/1927. La idea de activar la expedición la había sugerido el Embajador en España en su desp. 417 a Kellogg, 6/VII/1927. Ambos en NARA, Ibidem.

¹⁷²¹ “...the American market takes 10 per cent of all Spanish exports while the Spanish market provides only 2 per cent of our foreign trade. In actual dollars we might perhaps lose a little more than Spain but the effect upon Spain would be vastly greater than the effect upon us...”; “...will raise every possible question with a view to delaying the negotiations of a treaty and to maintain their present position where they can blackmail us every six months...”; “...proverbial ‘kick in the teeth’”. Memorando de la DWEA, 26/VII/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/562”.

cambios de notas de (...) Mayo de 1925¹⁷²²". A la par, los estadounidenses informaron al gobierno español que, si una vez anulado el *modus vivendi*, España retiraba a los productos norteamericanos el trato de NMF, los Estados Unidos harían lo propio con las mercaderías españolas, aplicándoles los procedimientos contemplados en la ya conocida Sección 317 del Arancel Fordney¹⁷²³.

La nueva estrategia de Washington pareció funcionar a la perfección. El farol de la anulación de la prórroga de 1925 se había vuelto ahora contra España, que se veía atrapada en la disyuntiva de avenirse a los requerimientos norteamericanos, o afrontar una guerra arancelaria que no haría sino dificultar aún más la venta de productos peninsulares en Norteamérica. Por consiguiente, el 7 de noviembre de 1927, Primo de Rivera comunicaba a Hammond que España "estaba de acuerdo en continuar provisionalmente la aplicación a los productos de los Estados Unidos, a partir del 27 de noviembre del presente año, el trato de nación más favorecida, (...) régimen que dejará de estar vigor por medio de denuncia con tres meses de antelación, o a la conclusión de un nuevo tratado comercial entre España y los Estados Unidos¹⁷²⁴".

La situación a finales de la década

A partir de ese momento, y hasta la instauración del régimen republicano, el estatus comercial hispano-norteamericano no sufrió variaciones significativas. El acuerdo de noviembre de 1927, que por fin les otorgaba el tan ansiado estatus de NMF sin límites temporales preestablecidos, era lo mejor que podían lograr los estadounidenses. A pesar del carácter nominalmente provisional del nuevo arreglo, faltaban alicientes para tratar de conseguir otro que revistiese una mayor estabilidad. La expedición de Max Kisliuk arrojó nuevamente resultados negativos para los viticultores españoles. De hecho, los informes de la misión se conocieron antes de la conclusión del último *modus vivendi*, pero el Departamento de Estado retuvo su difusión para evitar que Espa-

¹⁷²² "...contrained to regard the Royal Decree of May 26, 1927, as notice on the part of the Spanish Government of its intention to terminate the Agreement (...) extended by the exchange of notes in (...) May 1925...". Nota de Hammond a Primo, 15/VIII/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁷²³ No tenemos constancia de ningún documento en concreto que amenace a España en 1927 con la aplicación de la Sección 317. Sin embargo, el Secretario de Estado ordenó a Hammond que lo hiciera, y sabemos que los Estados Unidos amenazaron a Primo con dejar de aplicar trato de favor a los productos estadounidenses a partir de noviembre de 1917. Vid. tel. 44, de Kellogg a Hammond, 4/VI/1927, y tel. 66 del Secretario de Estado en funciones a Kellogg, 13/VIII/1927. NARA, *Ibidem*.

¹⁷²⁴ "...agrees to continue provisionally the application to the products of the United States from the 27th of November of the present year, most favored nation treatment (...), which regime will cease upon three months denunciation or upon the conclusion of a new commercial treaty between Spain and the United States". Nota de Estella a Hammond, 7/XI/1927. FRUS, 1927, Vol. III, pp. 732-733. Desgraciadamente, nos ha sido imposible encontrar la documentación española relativa a esta prórroga.

ña se echase atrás a última hora¹⁷²⁵. Posteriormente, funcionarios de la DWEA volvieron a tratar infructuosamente con la Comisión Arancelaria del Congreso la posibilidad de conseguir reducciones impositivas en algún capítulo de las importaciones españolas¹⁷²⁶. Este nuevo fracaso, unido a la retórica reivindicativa que parecía embargar a las autoridades españolas, indujo a la diplomacia norteamericana a evitar cualquier aproximación que pudiese conducir a un nuevo cuestionamiento del régimen mercantil bilateral¹⁷²⁷.

Por su parte, las autoridades españolas no perdieron ocasión de expresar su malestar por la supervivencia de los contenciosos comerciales con los Estados Unidos. Coincidiendo con el inicio en las cámaras legislativas norteamericanas de los procesos que llevarían a la formulación del Arancel *Hawley-Smoot* en 1930, la Junta Nacional del Comercio Español de Ultramar emitió un informe que resaltaba “la insostenible situación en que se encuentran los principales productos de la exportación española [a Norteamérica] como resultado del hecho de que no se ha atendido a nuestras peticiones”. Como consecuencia, este organismo consultivo concluía que “se impone la denuncia del *modus vivendi* comercial, y que se debería informar al Gobierno de los Estados Unidos de que en caso de que nuestras demandas no sean atendidas en la reforma tarifaria parcial que se anuncia (...), las posteriores negociaciones para un Tratado Comercial ofrecerán serias dificultades¹⁷²⁸”. Tales observaciones encontraron un eco favorable en la prensa madrileña, que parecía favorecer la aplicación de medidas drásticas contra lo que se consideraba un “quebrantamiento de moralidad comercial” por parte de los Estados Unidos¹⁷²⁹. Sin embargo, ni Primo de Rivera ni el posterior gobierno de Berenguer fueron más allá de presentar ante los oficiales de la recién instituida administración republicana de Herbert Hoover nuevos memoriales de sus quejas, y de solicitar una vez más que se atendieran sus reclamaciones¹⁷³⁰. Los motivos que se escondían tras la moderación de las protestas oficiales españolas los resumió acertadamente Ogden Hammond en uno de sus despachos:

¹⁷²⁵ Memorando de la DWEA, 13/X/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 611.5231/563.

¹⁷²⁶ Memorando de la DWEA, 7/XII/1927. NARA, *Ibidem*, 611.5231/565.

¹⁷²⁷ Memorando de la División de Tratados del Departamento de Estado, 10/I/1929. NARA, *Ibidem*, 611.5231/570.

¹⁷²⁸ “The insupportable situation in which the principal products of Spanish exportation find themselves as a result of the fact that our demands have not been attended to...”; “...the denunciation of the commercial *Modus Vivendi* is in order that the Government of the United States should be informed that in case our demands are not met in the announced partial tariff reform (...), the later negotiation of a Treaty of Commerce...”. Informe del Agregado Comercial de los Estados Unidos en España, 23/IV/1929. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1929.

¹⁷²⁹ “Nuestro Comercio con Norteamérica”, *El Debate*, 20/IV/1929.

¹⁷³⁰ Vid. documentos en AGA, Asuntos Exteriores, Caja 8384. Y también en FRUS, 1930, Vol. III, pp. 813-817.

Como se ha informado previamente, el problema de las supuestas restricciones americanas a las exportaciones españolas se ha convertido en un asunto político de importancia aquí, y en casi cualquier negociación, (...) el General Primo de Rivera saca a primer plano estas quejas. El hecho de que el número total de productos afectados es relativamente muy pequeño en comparación con el total de las exportaciones españolas a los Estados Unidos (...) es ignorado por el Presidente, que aparentemente encuentra provechoso políticamente mostrarse como el defensor de las afligidas industrias españolas, tenga o no razón. (...) a pesar de las abundantes alusiones y la propaganda, el Gobierno español difícilmente se expondría a dificultades con los Estados Unidos en este momento, y creo que no hay peligro inmediato de denuncia del *modus vivendi*¹⁷³¹.

La Dictadura se encontraba entonces inmersa en un mar de problemas de índole política y económica. Dentro de este último campo el síntoma más significativo de la crisis lo constituía la depreciación de la peseta¹⁷³². No resulta extraño que bajo este clima las autoridades fomentaran los discursos nacionalistas de corte propagandístico, al objeto de distraer la atención de la opinión pública. Sin embargo, no parecía muy sensato permitir que la oratoria condujese a poner en riesgo la continuidad de los intercambios comerciales hispano-norteamericanos, de cuya importancia eran conscientes en diversas dependencias ministeriales. Quedaría para los ejecutivos de la Segunda República la toma de ulteriores decisiones relativas al comercio hispano-norteamericano.

La situación comercial a través de las cifras

En las páginas anteriores hemos asistido al desarrollo de unas relaciones comerciales hispano-norteamericanas en creciente intensidad, y cuajadas de una serie de características novedosas con respecto a períodos anteriores. Aunque dichas particularidades serán objeto de un análisis más detallado en el momento de presentar las consideraciones finales del presente capítulo, conviene resaltar algunas de ellas a la hora de acercarnos al estudio de las cifras. Como hemos visto, los Estados Unidos comenzaron la década concediendo bastante importancia a su presencia en el merca-

¹⁷³¹ "As often reported before, the whole issue of alleged American restrictions on Spanish exports has become an important political issue here, and in almost any negotiation, often quite irrelevantly, General Primo de Rivera brings forth these grievances. The fact that the total number of products affected is relatively very small in comparison with the total Spanish exports to the United States (...) is ignored by the President, who apparently finds it profitable politically to pose as the defender of the afflicted Spanish industries, whether they are right or wrong. (...) notwithstanding a great deal of talk and propaganda, the Spanish Government would hardly court difficulties with the United States at the present time, and I believe that there is no immediate danger of the denunciation of the Modus Vivendi". Desp. 1.211, de Hammond al Dpto. de Estado. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1929.

¹⁷³² Vid. GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*

do español. Sus deseos de no alterar el flujo de mercancías entre Norteamérica y España llevó a los departamentos de Estado y Comercio a mostrarse en un principio bastante tolerantes ante las exigencias y los desplantes de España. Por su parte, ésta inició el período haciendo gala de una actitud relativamente altanera hacia los Estados Unidos. Los gobiernos de Madrid llegaron a considerar prescindibles los intercambios con Norteamérica, y por ello plantearon ante ésta exigencias de carácter conminatorio. Ahora bien, a finales del período la situación había dado un giro de 180 grados. Los estadounidenses fueron capaces, en 1927, de plantear un desafío que corría el riesgo de colapsar el tráfico mercantil hispano-estadounidense. España consideró entonces la ruptura comercial como algo tremendamente peligroso, y decidió avenirse a las exigencias que le planteaban desde Washington. ¿Cuál fue el motivo de estos cambios de postura? ¿Se sustentaban los cálculos de España y de los Estados Unidos en datos reales? Trataremos ahora de arrojar algo de luz sobre ambos interrogantes.

Si nos acercamos a los números que reflejan la situación del comercio exterior de España a lo largo del período –Cuadro X-, lo primero que llama la atención es el retorno, a partir de 1920, a una situación de saldos negativos en la balanza de pagos –de las 238.972.236 pesetas favorables de 1919 se pasó al año siguiente a 412.396.767 ptas. en contra-. La situación no tiene nada de peculiar, habida cuenta de que el país no había podido superar su dependencia, y aprovechó la recuperación de las economías de los beligerantes para abultar el capítulo de las importaciones. Lo que sí llama la atención es el significativo crecimiento del volumen de intercambios, sobre todo a partir de 1922, cuando el mundo comenzó a superar la crisis económica de la posguerra. El déficit del comercio exterior español se hizo así más pronunciado –en 1920, con 412 millones de ptas., casi dobló la cantidad de 1912, que había sido de 220 millones-, alcanzando una media de 770.051.569 ptas. en el período 1920-1930, y su techo máximo en 1922 –con 1.642.527.423 ptas.-, cuando la situación interna de España era bastante delicada. Evidentemente, esta coyuntura era la consecuencia natural del significativo aumento de las importaciones y el relativo estancamiento de las exportaciones. Las primeras crecieron dramáticamente en 1922 –sumando 3.042 millones de pesetas frente a los 1.261 del año anterior-, y se mantuvieron en una media de 2.454.097.194 pesetas. En cambio, las ventas españolas al exterior apenas superaron los niveles de los mejores años de la guerra, hasta que en 1928 iniciaron un cierto repunte que se mantuvo hasta que el *crack* de finales de la década dejó sentir sus efectos en los intercambios mundiales –la media del período 1920-1930 fue de 1.684.045.625 pesetas; y la de los años 1925-1930 de 1.973.131.097 ptas.-. Todo ello nos habla de una España cuyo desarrollo exigía un alto nivel de compras –que las políticas nacionalistas no pudieron evitar-, pero cuyo déficit comercial hacía obligado trabajar por un desarrollo de las exportaciones. Esto último resultó más perentorio según avanzó la década y se agravó la depreciación de la peseta.

En todo este proceso los Estados Unidos estaban llamados a tener un papel esencial. El éxito de la política de expansión comercial iniciada por Washington durante la década es claramente palpable con acercarse a los datos que aquí presentamos. Las importaciones españolas procedentes de Norteamérica superaron en la mayor parte de los casos a las del tiempo de guerra, con una media de 471.865.980 pesetas para el lapso 1919-1930 –frente a los 363.549.000 del cuatrienio 1914-1918-. Asimismo, los Estados Unidos compartieron con Francia el puesto de proveedores principales de los españoles, ostentando el liderazgo en los años 1921, 1922, 1925 y 1926. Por otra parte, el reforzamiento de las políticas proteccionistas del Capitolio no impidió que también crecieran en importancia las exportaciones españolas hacia los Estados Unidos. Es cierto que el porcentaje de ventas a éstos –un promedio del 10,71% entre 1919 y 1930- no llegó a los niveles de las exportaciones hispanas hacia Francia y el Reino Unido –con una media del 23,67% y el 22,80% respectivamente-. Sin embargo, Norteamérica ocupó permanentemente un tercer puesto en el plano de las exportaciones españolas, desbancando a una Alemania que no pudo recuperar la posición perdida como consecuencia del bache bélico. De la misma forma, el volumen de productos entre la Península Ibérica y los Estados Unidos no paró de crecer desde las 98.419.911 ptas. de 1919 hasta las 227.146.000 ptas. de 1929.

Ahora bien, como ocurría en capítulos anteriores, para evaluar el grado de relevancia del comercio hispano-norteamericano para ambos países es imprescindible tener alguna pista de los productos que se intercambiaban. Los datos a que hemos tenido acceso nos han permitido conocer esas listas de mercancías para los años 1924-1929 –Cuadro XI-, que nosotros hemos condensado en varios grupos –Cuadro XII-. En el epígrafe de las ventas norteamericanas a España los puestos de relevancia los seguían ocupando los mismos ítems que en el período precedente. A la cabeza se situaba el algodón del Sur de los Estados Unidos, que mantenía en funcionamiento a la importante industria textil catalana. Le seguían el petróleo y sus derivados, sobre los que cabe hacer dos observaciones. La primera es el hecho de que la mayor parte de las importaciones de este material procedentes de los Estados Unidos no revestían la forma de combustible, sino de lubricantes. La segunda nos remite al mantenimiento del volumen de las compras de petróleo después de la puesta en funcionamiento de la CAMPSA el año 1928, en lo que es una muestra del fracaso de las estrategias de bloqueo de la *Standard Oil Company*, que trataremos en el apartado siguiente. Aparte del algodón y el petróleo, destacan las compras de productos que tenían que ver con la modernización de las infraestructuras y la industria españoles, como la maquinaria y el material eléctrico –entre el que se encuentran todos los elementos relacionados con la telefonía, cuyo desarrollo en España corrió a cargo de la norteamericana ITT desde 1924-. Por último, no podemos dejar de lado la importante presencia de automóviles y vehículos estadounidenses en la Península Ibérica. Durante la década de 1920 quedó

así confirmada la preeminencia en suelo hispano de los coches estadounidenses, que habían desbancado a lo largo de la guerra a sus competidores europeos. El fenómeno sirve igualmente para explicar la apertura en Cádiz de una planta de ensamblaje de la *Ford*, sobre la que hablaremos en breve. Por lo que se refiere a las exportaciones españolas hacia los Estados Unidos, reflejaron en todo momento la estructura general de las ventas al exterior de un país eminentemente agrícola como España. Norteamérica se convirtió en un importante mercado para los frutos secos españoles en particular – almendras, castañas, avellanas, etc.- y determinados alimentos en general –aceite de oliva, cebollas, ...-. Productos algunos de ellos que fueron objeto de las cuarentenas del Departamento de Agricultura y de las restricciones de la *Tariff Comisión*, y cuya venta sufrió bastantes altibajos a partir de 1925. Por lo demás, los Estados Unidos siguieron siendo importantes consumidores de determinadas materias primas españolas, como el corcho –recuérdese el papel de la *Crown Cork*-, el mercurio, el cobre o las piritas.

A la luz de todos estos datos resulta posible aventurar un conato de respuestas para las preguntas formuladas líneas atrás. En primer lugar, el enorme interés de los norteamericanos por no perder sus posiciones en el mercado español es comprensible a partir de dos factores: el primero de ellos es el importante avance experimentado por las exportaciones estadounidenses hacia España. Éstas podían suponer un porcentaje pequeño del total de las ventas de los Estados Unidos, pero alcanzaron cifras nada desdeñables. Sin embargo, la predisposición del Departamento de Estado a satisfacer alguna de las peticiones de España antes de romper con ésta sólo se termina de comprender atendiendo a un segundo elemento: una parte muy importante de las ventas norteamericanas hacia la Península Ibérica la efectuaban sectores empresariales – petroleras, empresas automovilistas, industrias eléctricas, etc.-, cuya vinculación con las esferas dirigentes norteamericanas venía de antiguo y se intensificó en la posguerra. Resulta por tanto natural que los funcionarios de Washington hicieran claros esfuerzos por no perjudicar los intereses de esos grupos privados. Así pues, las motivaciones del cambio de actitud que se produjo en las esferas oficiales norteamericanas a fines del período hay que buscarlo en el lado español. Las razones por las que España no había considerado primordial en un principio negociar un acuerdo comercial con los Estados Unidos tienen que ver con la coyuntura que tradicionalmente venía rodeando los intercambios hispano-norteamericanos. Para los españoles, Norteamérica había sido principalmente un mercado de abasto. A comienzos de la década de 1920 habían desaparecido todos los obstáculos para la compra de productos estadounidenses como el algodón y el petróleo, que no fueron objeto de restricciones por parte de los diseñadores de la política arancelaria del Congreso de los Estados Unidos. Por el contrario, dicha política afectaba primordialmente a las exportaciones españolas hacia Norteamérica, cuya relevancia no fue asumida por los ejecutivos hispano hasta me-

diados de la década. Fue entonces cuando las restricciones de los organismos agrícolas estadounidenses mostraron a los oficiales de Madrid la importancia del mercado norteamericano para destacados grupos del sector primario. Restricciones que se agravaron precisamente cuando los planes económicos de la Dictadura de Primo de Rivera comenzaron a hacer aguas, se devaluó la peseta, y el aumento de las exportaciones devino en una prioridad.

CUADRO IX
Comercio Exterior de España entre 1919 y 1930

		1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
TOTALES	Importaciones	1.133.889.312	1.503.072.015	1.261.396.978	3.042.130.102	3.062.886.920	2.947.418.964	2.249.550.629	2.153.521.652	2.585.520.702	3.004.991.170	2.737.048.000	2.447.532.000
	Exportaciones	1.372.861.548	1.090.675.248	812.440.748	1.399.602.679	1.592.221.584	1.790.775.037	1.584.736.649	1.605.588.511	1.895.281.539	2.183.477.881	2.112.948.000	2.456.754.000
	Balanza	238.972.236	-412.396.767	-448.956.230	-1.642.527.423	-1.470.665.336	-1.156.643.927	-664.813.980	-547.933.141	-690.239.163	-821.513.289	-624.100.000	9.222.000
ESTADOS UNIDOS	Importaciones	391.565.826	331.345.952	767.058.000	480.572.000	0	514.177.000	431.972.000	401.069.000	512.540.000	512.557.000	435.785.000	411.884.000
	%	34,53	22,04	60,81	15,80	0,00	17,44	19,20	18,62	19,82	17,06	15,92	16,83
	Exportaciones	98.419.911	77.951.628	135.468.000	156.489.000	0	175.017.000	163.545.000	212.028.000	211.958.000	211.244.000	257.624.000	227.146.000
	%	7,17	7,15	16,67	11,18	0,00	9,77	10,32	13,21	11,18	9,67	12,19	9,25
	Balanza	-293.145.915	-253.394.324	-631.590.000	-324.083.000	0	-339.160.000	-268.427.000	-189.041.000	-300.582.000	-301.313.000	-178.161.000	-184.738.000
GRAN BRETAÑA	Importaciones	182.816.000	213.815.000	367.770.000	448.201.000	0	440.563.000	289.063.000	216.455.000	295.539.000	311.282.000	356.376.000	301.299.000
	%	16,12	14,23	29,16	14,73	0,00	14,95	12,85	10,05	11,43	10,36	13,02	12,31
	Exportaciones	206.217.000	218.704.000	400.819.000	326.021.000	0	424.102.000	360.329.000	359.755.000	372.959.000	435.185.000	399.224.000	387.056.000
	%	15,02	20,05	49,34	23,29	0,00	23,68	22,74	22,41	19,68	19,93	18,89	15,75
	Balanza	23.401.000	4.889.000	33.049.000	-122.180.000	0	-16.461.000	71.266.000	143.300.000	77.420.000	123.903.000	42.848.000	85.757.000
FRANCIA	Importaciones	111.289.000	219.229.000	361.530.000	198.361.000	0	348.594.000	280.656.000	344.125.000	389.988.000	419.441.000	350.683.000	269.973.000
	%	9,81	14,59	28,66	6,52	0,00	11,83	12,48	15,98	15,08	13,96	12,81	11,03
	Exportaciones	492.141.000	280.079.000	360.688.000	210.682.000	0	345.699.000	255.650.000	266.423.000	418.397.000	526.868.000	457.439.000	479.273.000
	%	35,85	25,68	44,40	15,05	0,00	19,30	16,13	16,59	22,08	24,13	21,65	19,51
	Balanza	380.852.000	60.850.000	-842.000	12.321.000	0	-2.895.000	-25.006.000	-77.702.000	28.409.000	107.427.000	106.756.000	209.300.000
ALEMANIA	Importaciones	3.834.000	86.160.000	275.980.000	278.703.000	0	232.605.000	180.384.000	180.988.000	229.910.000	285.765.000	287.857.000	283.850.000
	%	0,34	5,73	21,88	9,16	0,00	7,89	8,02	8,40	8,89	9,51	10,52	11,60
	Exportaciones	4.567.000	15.883.000	43.260.000	45.342.000	0	99.002.000	104.128.000	86.028.000	17.356.000	157.695.000	157.300.000	18.164.000
	%	0,33	1,46	5,32	3,24	0,00	5,53	6,57	5,36	0,92	7,22	7,44	0,74
	Balanza	733.000	-70.277.000	-232.720.000	-233.361.000	0	-133.603.000	-76.256.000	-94.960.000	-212.554.000	-128.070.000	-130.557.000	-265.686.000

FUENTE: Anuario Estadístico de España

**CUADRO X
COMERCIO DE ESPAÑA CON LOS ESTADOS UNIDOS (1924-1929)**

IMPORTACIONES						
PRODUCTO	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Aceites minerales	55.281	46.158	42.408	46.882	43.652	42.124
Lubrificantes	18.233	12.825	15.536	15.659	10.101	7.564
Petróleo	2.028	3.854	4.776	4.174	9.370	5.930
Alquitranes y breas de petróleo	0	0	292	1.061	5.107	3.199
Aceite de vaselina	343	429	491	389	238	156
Parafina en masas	9.993	4.532	5.281	7.168	6.420	3.207
Fosfatos naturales de cal	5.777	3.104	3.702	1.227	1.643	1.929
Los demás minerales, tierras y derivados	1.305	600	1.791	801	1.528	3.332
Duelas de madera	4.653	4.812	6.654	3.696	5.359	4.376
Madera ordinaria en tablas	10.315	14.976	13.976	11.101	10.028	13.944
Madera fina en troncos, pedazos y tablas	1.500	2.554	345	521	248	144
Pipería de madera	3.070	1.969	1.665	1.831	931	1.004
Las demás maderas y vegetales industriales	268	248	484	493	8.193	4.402
Ganado caballas	81	751	3	17		
Ganado mular	2.987	2.996	2.568	4.339	5.303	1.781
Ganado vacuno	35	376	5	19		
Pieles charoladas	2.806	2.599	2.183	1.804	3.491	1.991
Las demás pieles, cueros y suelas	5.723	4.130	7.751	10.416	7.011	3.751
Tripas en salmuera	1.772	2.411	3.368	5.199	5.253	6.191
Acero y hierro basto en masas y en tochos	482	378	22			
Objetos inutilizados de hierro dulce y acero	200	461		2		
Hierro y acero en barras y carriles	1.699	505	114	244	309	187
Camas y otros muebles de hierro y acero	0				1.490	1.158
Herramientas de mano	494	360	321	552	843	434
Cobre, bronce, latón y cáscara de cobre	235	363	413	1.421	1.626	1.239
Los mismos metales en lingotes, torales y barras	3.918	5.126	8.165	2.333	2.839	997
Aluminio en lingotes y desperdicios	241	319	15	296	2.178	35
Idem en planchas, barras o tubos	808	945	591	11		

8. El resurgimiento de la potencia media

PRODUCTO	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Cables de alambre y aluminio	1.223	800	1.291	351	660	1.899
Los demás metales y sus manufacturas	26.533	2.811	3.171	3.902	5.916	5.472
Motores a base de combustibles líquido	670	384	543	1.358	1.526	1.251
Máquinas, herramientas para trabajar metales	776	318	281	336	449	169
Útiles y herramientas con motor a presión	111	317	302	1.750	1.791	2.406
Máquinas agrícolas	5.216	1.964	5.489	3.682	5.903	3.703
Máquinas destinadas al movimiento de fluidos	875	684	759	1.254	1.202	1.935
Ruedas de engranaje y acero	369	397	336	206	223	380
Dínamos, electromotores, etc.	5.487	4.612	1.923	1.970	3.370	2.279
Interruptores eléctricos	341	1.103	474	312	1.686	1.003
Cables, alambres e hilos de conducción eléctrica	134	426	32	130	581	688
Aparatos telegráficos y telefónicos	290	715	670	902	1.499	2.248
Electrodos para metalurgia, industrias, etc.	0	0	607	658	874	828
Tubos aisladores sin forro metálico	0	571	458	1.362	362	134
Pianos verticales automáticos	950	506	330	448	556	167
Películas fotográficas	771	877	956	703	1.148	1.244
Máquinas de escribir y sus piezas	7.001	2.766	2.475	2.175	3.031	2.570
Máquinas de calcular y registradoras	1.310	744	559	689	1.122	1.190
Automóviles completos y chasis con motor	50.849	38.073	48.432	46.628	63.172	52.933
Camiones, coches y carretillas automáticas	13.630	1.993	6.259	11.849	33.373	37.779
Barcos destinados a depósitos flotantes y al desguace	459	2.405				
Armaduras sin motor, largueros, etc.	0	0	1.719	4.855	3.390	4.809
La demás maquinaria, aparatos y vehículos	22.615	10.652	6.746	9.314	21.689	16.139
Azufre en bruto sin moler, y el fundido	1.524	1.256	1.278	2.018	1.749	2.785
Compuestos a base de sulfato de cobre	133	864	411	857	1.124	2.255
Sulfato amónico	1.137	1.095	3.660	1.421		
Los restantes productos químicos	5.182	2.698	3.300	5.760	5.182	10.736
Papel y sus manufacturas	618	430	528	664	880	841
Algodón en rama y sus desperdicios	133.421	158.246	164.903	213.218	153.417	100.803
Carnes de cerdo saladas	6.571	687	273	3.439	3.894	5.304
Trigo	0	6.480	1.041	43	9.607	21.828

PRODUCTO	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Los demás cereales	1.330	630	1.227	24	582	25
Los demás alimentos	6.807	790	724	2.990	2.293	2.921
Caucho y sus análogos	9.797	7.875	10.469	16.626	19.911	27.939
EXPORTACIONES						
PRODUCTO	1924	1925	1926	1927	1.928	1.929
Mineral y pirita de hierro	2.031	2.687	1.641	535	2.777	2.582
Mineral de cobre	7.029	7.702	8.010	5.659	6.233	8.245
Mineral de manganeso	382	1.395		240	431	267
Madera labrada en muebles y objetos	582	891	1.085	1.467		
Corcho en panes, tablas y cuadradillos	5.487	5.662	6.322	10.447	4.882	5.008
Corcho en tapones, aserrín y virutas	3.201	5.864	7.501	4.709	5.286	5.602
Corcho obrado en otras formas	28.526	23.612	45.735	85.239	67.921	77.104
Tropos viejos de lino, algodón y cáñamo	232	3.462	1.427	1.267	1.949	3.885
Pieles y cueros sin curtir	3.325	4.227	4.586	6.047	11.095	10.860
Piel de gamuza				10.683		
Armas de fuego	651	420	74	407		
Cobre en torales	28.143	13.612	19.639			
Azogue o mercurio	367	3.418	2.666	3.329	1.386	4.053
Regaliz en rama, extracto y pasta	1.321	6.068	2.365	947	1.285	1.086
Tártaro crudo y rasuras de vino	244	1.828	356	377		
Perfumería y esencias	339	572	2.229	503	788	1.455
Sulfato, cloruro potásico y otros abonos					1.887	4.534
Otros productos químicos y derivados	3.395	2.458	5.406	2.502	1.873	4.110
Papel para fumar	269	936	401	149	233	531
Algodón en rama y sus desperdicios					2.080	1.138
Jarcia y corcelería	987	995	152	236	969	473
Fibras vegetales y sus manufacturas					1.623	3.056
Pelos y cerdas	26	746	49	445	681	522
Tejidos de lana, con o sin mezclas	236	640	866	758	1.360	3.704
Pescados salados, ahumados y curados	54	461	67	17		
Arroz		71	3.679	220	135	311

8. El resurgimiento de la potencia media

PRODUCTO	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Cebollas	8.973	7.518	6.077	5.035	5.531	4.430
Almendra en cáscara y pepita	18.229	24.211	23.397	16.870	14.835	17.971
Aceitunas verdes y en salmuera	24.450	14.861	26.859	15.577	23.953	9.866
Avellanas	6.283	1.118	643	2.065	1.385	6.382
Castañas	118	669	106	6	103	28
Las demás frutas secas	1.508	1.080	1.051	1.076	858	678
Pulpa de frutas	197	430	606	530	495	754
Azafrán	201	94	323	402	785	456
Pimiento molido y sin moles	4.136	3.080	3.377	2.408	5.041	4.798
Aceite de oliva	11.813	13.504	24.719	17.682	32.187	29.058
Conservas de hortalizas y legumbres	2.809	3.680	3.030	3.351	3.749	5.578
Sardinias en conserva	458	451	1.605	620	658	2.264
Otras conservas de pescados y mariscos	2.578	835	635	1.316	847	966
Otros alimentos y las bebidas	81.807	1.738	1.768	1.889	1.452	28.821

FUENTE: *Anuario Estadístico de España*

CUADRO XI
COMERCIO DE ESPAÑA CON LOS ESTADOS UNIDOS (1924-1929) (Cifras en miles de pesetas)
IMPORTACIONES POR GRUPOS

Grupo	1924	1925	1926	1927	1928	1929	TOTAL
Algodón	133.421	158.246	164.903	213.218	153.417	100.803	924.008
Petróleo y derivados	85.878	67.798	68.784	75.333	74.888	62.180	434.861
Automóviles y vehículos	64.938	42.471	56.410	63.332	99.935	95.521	422.607
Maquinaria	30.632	14.716	14.456	17.900	32.783	25.983	136.470
Madera	19.806	24.559	23.124	17.642	24.759	23.870	133.760
Metales y derivados	35.833	12.068	14.103	9.112	15.861	11.421	98.398
Caucho	9.797	7.875	10.469	16.626	19.911	27.939	92.617
Alimentos	14.708	8.587	3.265	6.496	16.376	30.078	79.510
Productos químicos	7.976	5.913	8.649	10.056	8.055	15.776	56.425
Pieles	8.529	6.729	9.934	12.220	10.502	5.742	53.656
Material eléctrico	6.252	7.427	4.164	5.334	8.372	7.180	38.729
Aparatos y otros materiales	10.032	4.893	4.320	4.015	5.857	5.171	34.288
Fosfatos y cal	7.082	3.704	5.493	2.028	3.171	5.261	26.739
Tripas	1.772	2.411	3.368	5.199	5.253	6.191	24.194
Ganado	3.103	4.123	2.576	4.375	5.303	1.781	21.261
Papel	618	430	528	664	880	841	3.961

EXPORTACIONES POR GRUPOS

Grupo	1924	1925	1926	1927	1928	1929	TOTAL
Corcho	37.214	35.138	59.558	100.395	78.089	87.714	398.108
Alimentos	113.026	31.862	45.886	33.470	50.880	77.436	352.560
Frutos secos	50.588	41.939	52.056	35.594	41.134	34.925	256.236
Metales brutos o tratados	37.952	28.814	31.956	9.763	10.827	15.147	134.459
Pieles	3.325	4.227	4.586	16.730	11.095	10.860	50.823
Productos Químicos	3.978	4.858	7.991	3.382	4.548	10.099	34.856
Fibras textiles y derivados	1.481	5.843	2.494	2.706	8.662	12.778	33.964
Otros	1.590	7.004	2.766	1.096	1.518	1.617	15.591
Madera	582	891	1.085	1.467	0	0	4.025
Armas de fuego	651	420	74	407	0	0	1.552

FUENTE: *Anuario Estadístico de España*

8.3.2. España como destino de las inversiones estadounidenses

Las circunstancias que definieron las relaciones comerciales hispano-norteamericanas durante la década de 1920 fueron las mismas que rigieron el destino de las inversiones privadas estadounidenses en el extranjero. La Gran Guerra había sido aprovechada por las grandes corporaciones norteamericanas para desplazar a sus rivales del Viejo Continente en áreas como América Central y del Sur, Canadá o incluso Suez. La situación que siguió a la contienda parecía especialmente propicia para que los financieros estadounidenses pudiesen competir con los europeos en cualquier parte del mundo. Aquéllos habían amasado los capitales necesarios para acometer tal empresa, en tanto que estos últimos se encontraban todavía debilitados por los estragos de la contienda. No es extraño, por tanto, que en los años que van de 1919 a 1929, la inversión directa norteamericana en el extranjero aumentase casi en un 100%, pasando de 3.880 millones de dólares a 7.553. De estas cantidades, estaban invertidos en Europa 694 millones en 1919, que habían subido a 1.340 un decenio más tarde¹⁷³³.

Las autoridades norteamericanas siguieron implicándose en estos procesos. De manera general, prosiguieron con su estrategia de favorecer medidas legislativas que ayudasen a los inversores estadounidenses a mejorar su competitividad en el exterior –como las ya citadas *Webb-Pomerene Act* y *Edge Act*-. En el terreno eminentemente diplomático, los departamentos de Estado y de Comercio continuaron comprometiéndose a velar porque los estadounidenses pudieran acceder a los diversos mercados en igualdad de condiciones a los nacionales de otras potencias. Los funcionarios de ambas oficinas se dieron cuenta enseguida de que el cumplimiento de este objetivo exigía el arbitraje de métodos de ayuda directa a los intereses privados norteamericanos. En el caso español, la Embajada y los diversos consulados comenzaron en 1919 a afirmar que había llegado “el momento para una entrada triunfal en España de los intereses financieros, industriales y comerciales en beneficio tanto de este país como de los Estados Unidos”. Para el Cónsul americano en Madrid, Ely E. Palmer, esta situación era fruto del peculiar efecto que en el carácter español ejercían el wilsonianismo y la superioridad técnica de los Estados Unidos:

La base de este prestigio es la concepción española del papel jugado por los Estados Unidos en la Guerra Europea. La apreciación por parte del español medio del idealismo de Don Quijote y su evaluación de los claros motivos de los Estados Unidos al unirse a los aliados en su lucha contra Alemania son prácticamente idénticos. Parejo a esto corre una admiración casi pueril de lo que le parece una tarea sobrehumana llevada a ca-

¹⁷³³ WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, pp. 8 y 49-59.

bo exitosamente y una creencia de que el poder de realización de la ciencia y la industria americanas es ilimitado¹⁷³⁴.

Estas apreciaciones basadas en estereotipos se complementaron pronto con otras que pusieron de manifiesto las dificultades que tendrían que sobrellevar los inversores estadounidenses que decidieran colocar su dinero en España. Entre ellas, se daba una importancia primordial a la competencia planteada por los agentes de otras naciones europeas. En un lenguaje que recordaba al utilizado por John H. Hammond en el artículo que citábamos al comienzo de este apartado, Joachim D. Rickard, uno de los últimos representantes del *War Trade Board* en España, habló en los meses de la inmediata posguerra acerca de una fase de “lucha por el poder comercial así como por obtener el control de propiedades e industrias” en España. Y lo hizo para subrayar que “el peligro de la situación se basa en el hecho de que los intereses americanos que durante los últimos cuatro años han sido capaces de iniciar relaciones de negocios con España, tendrán que enfrentarse a partir de ahora a la competencia de casas británicas y francesas que han gozado de una larga experiencia en el lugar bajo condiciones normales y que además han contado con el apoyo de sus gobiernos¹⁷³⁵”. De ahí a abogar por que las autoridades consulares norteamericanas prestasen a sus nacionales el mismo tipo de ayudas había solo un paso, que comenzó a dar el Agregado Comercial Chester Jones, avisando de que “es a todas luces importante que ayudemos a las compañías americanas a hacerse con una información tal que les lleve a decidir si deberían penetrar en el terreno español de manera más extensiva de lo que lo han hecho hasta ahora. Si lo hicieran desalentarían la competición de los británicos y otros capitales extranjeros¹⁷³⁶”.

¹⁷³⁴ “...moment for a triumphal entry into Spain of American financial, industrial and commercial interests to the mutual advantage of this country and the United States...”; “The basis of this prestige is the Spanish conception of the part played by the United States in the European War. The average Spaniard’s appreciation of the idealism of Don Quixote and his appreciation of the well-defined motives of the United States in joining the Allies in their struggle against Germany are practically identical. Coupled therewith is an almost childish admiration of what appear to him to be superhuman tasks successfully performed and a belief that the power of accomplishment of American science and industry is unlimited”. Carta de Palmer a Willard, 17/II/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁷³⁵ “...the struggle for commercial power as well as for the obtaining of control of properties and industries...”; “The danger of the situation lies in the fact that the American concerns which during the last four years have been able to initiate business relations with Spain will hereafter have to meet the competition of British and French houses which have had long experience in the field under normal conditions and which have moreover the support of their government...”. Informe de Rickard. NARA, Ibidem.

¹⁷³⁶ “It is obviously important that we should help the American companies secure such information as will help them to decide whether they should enter the Spanish field more extensively than they have theretofore. Their doing so would discourage competition by British and other foreign capitals”. Carta de Jones a Willard, 17/IX/1919. NARA, Ibidem.

Como veremos en las páginas siguientes, la asistencia oficial prestada a las diversas compañías norteamericanas con intereses en territorio español fue más allá de las investigaciones sugeridas por Jones. Sin embargo, no sería la competencia extranjera la única dificultad que tendrían que vencer los funcionarios de los Estados Unidos a la hora de acometer la tarea. Como ocurrió en el ámbito comercial, existía una disparidad de criterios entre algunos intereses económicos acerca de la mejor estrategia a aplicar a la hora de lanzarse al exterior. Así, en el terreno bancario la Casa Morgan y el *Chase National Bank* preferían cooperar con intereses extranjeros antes que oponerse a ellos, mientras que el *National City Bank*, apoyado por importantes multinacionales como la *General Motors Corporation* o la *U.S. Steel*, apostaba por la competencia y el enfrentamiento directos con los rivales foráneos¹⁷³⁷. A estas divergencias, que sin duda limitaron la capacidad de actuación del Departamento de Estado, se unirían en ocasiones las opiniones de algunos funcionarios de esa y otras dependencias gubernamentales, reticentes a prestar ayuda a determinados intereses empresariales. Ahora bien, de todos los obstáculos que hubieron de sortear tanto los inversores estadounidenses como los agentes diplomáticos que trataban de auxiliarles en su tarea, el más importante fue la política económica de corte nacionalista aplicada por diversos gobiernos del Viejo Continente¹⁷³⁸. Como sabemos, España se situó en primera línea de esta evolución, discriminando a los capitales extranjeros por medio de mecanismos variados, y llevando al límite el difícil equilibrio entre las necesidades de colaboración externa y los deseos de españolizar importantes sectores de la industria o los servicios.

Dedicaremos el presente apartado a analizar la actitud de las autoridades norteamericanas ante las oportunidades que España ofrecía para la inversión de capitales estadounidenses, así como frente a las medidas restrictivas aplicadas por los ejecutivos españoles. Lo haremos a través del estudio de cuatro casos que se refieren a grandes empresas o grupos empresariales que decidieron aprovechar la coyuntura de la inmediata posguerra para afianzar su presencia o establecerse en la Península Ibérica. Comenzaremos refiriéndonos a la *Ford Motor Company* y al *National City Bank*, que iniciaron una prometedora trayectoria en 1919, pero sólo para proseguir con una errante evolución como consecuencia de la imposición de disposiciones impositivas de corte discriminatorio. Posteriormente nos detendremos en el devenir de dos grupos afectados directamente por el programa desarrollista de la Dictadura de Primo de Rivera: la ITT, que supo jugar las cartas que el momento ofrecía y se hizo con la explo-

¹⁷³⁷ WILSON, J.H.: *American Business...op.cit.*, pp.14-15.

¹⁷³⁸ WILKINS, M.: *The maturing...op.cit.*, pp. 158-163.

tación del monopolio telefónico; y las petroleras –fundamentalmente la *Standard Oil Company*-, que sucumbieron víctimas de la misma política monopolística.

La creación de *Ford Motor Company*, SAE

La industria automovilística norteamericana fue una de las que más claramente se aprovechó de las circunstancias de la posguerra para expandir su política de inversiones en el extranjero. Durante la contienda, sus principales competidores –Francia, Gran Bretaña y Alemania-, se vieron obligados a dedicar la mayor parte de su producción motriz al esfuerzo bélico, reduciendo o eliminando la exportación de automóviles. Los norteamericanos aprovecharon esta circunstancia para adquirir una posición preponderante en diversos mercados, como el latinoamericano¹⁷³⁹. Ya pudimos entrever en el capítulo quinto que España vivió un proceso similar. En 1913, de los 1.145 automóviles importados en territorio español, 689 eran franceses (alrededor de un 60%), y tan sólo 155 (13%), habían sido fabricados en los Estados Unidos. Cuatro años más tarde, España compró al exterior 1.589 coches, de los que 1.432 eran norteamericanos (un 90%), y tan sólo 70 procedían de Francia¹⁷⁴⁰. Acabada la contienda, mientras los europeos readaptaban su industria, los norteamericanos siguieron disfrutando de una posición de privilegio en España, copando el 84,5% y el 76% de las importaciones automovilísticas para los años 1919 y 1920, respectivamente. En 1921, cuando los franceses habían recuperado una parte importante de su capacidad productiva, éstos sólo lograron hacerse con el 33% del mercado de vehículos a motor español, mientras que los estadounidenses conservaron un preponderante 42,3%¹⁷⁴¹. Situaciones como ésta, unidas a la superioridad técnica que en el campo automovilístico identificaba a los Estados Unidos, convirtieron a grandes empresas como la *General Motors Corporation*, la *Chrysler* o la *Ford Motor Company* (FMC), en emblemas de la expansión inversora norteamericana durante los años veinte¹⁷⁴².

De las tres compañías recién citadas, fue la *Ford* la que marcó el camino a seguir a la hora de realizar inversiones en el extranjero. Ya antes de la Primera Guerra Mundial había inaugurado sucursales europeas en Francia, Gran Bretaña y Alemania. Por otra parte, en 1910 el gigante de Detroit había abierto su primera agencia en Es-

¹⁷³⁹ Vid. WILKINS, Mira y HILL, Frank Ernest: *American Business Abroad: Ford on Six Continents*, Detroit, Wayne University Press, 1964, p. 91. Esta obra, que estudia la expansión de la *Ford Motor Company*, es la única que conocemos que mencione algunas de las circunstancias que rodearon la experiencia del gigante automovilístico de Detroit en España.

¹⁷⁴⁰ Vid. Informe del Agregado Comercial de los Estados Unidos en España, 3/XI/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁷⁴¹ CUNNINGHAM, Charles H.: "Triumph of American automobiles in Spain", artículo para la publicación *Los Estados Unidos*, 24/V/1922. NARA, Ibidem, 1922.

¹⁷⁴² WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, pp. 72-75.

paña, a través de la cual logró vender la exitosa cantidad de 190 automóviles de la marca al año siguiente¹⁷⁴³. No es de extrañar que cuando en 1919 los directivos de la *Ford* pensaron aprovechar el tirón de los automóviles americanos para establecerse más firmemente en el Viejo Continente, eligieran a España y Dinamarca como sedes de sus dos nuevas plantas de ensamblaje. Para estudiar las posibilidades sobre el terreno cruzó el Atlántico William S. Knudsen, dirigente de la empresa de origen danés –Knudsen abandonaría la *Ford* en 1922 para trabajar con la *General Motors*, de la que llegaría a ser Presidente entre 1937 y 1940-. En su país de nacimiento entró en negociaciones con las autoridades, al objeto de abrir la deseada fábrica de montaje en Copenhague. Allí debió percibir las dificultades que a su misión planteaban los prejuicios nacionalistas existentes en diversos países europeos, ya que tuvo que esgrimir ante los daneses el argumento de que la nueva sucursal sólo emplearía a ciudadanos de Dinamarca, “y procurará mantener un establecimiento industrial de primer orden, pagará buenos salarios (...) y hará todo lo que esté en su poder para ayudar a las industrias del país, y ser un crédito a la comunidad¹⁷⁴⁴”.

Previendo dificultades similares a la hora de llevar a cabo los contactos pertinentes con los españoles, y al igual que se había hecho en el caso danés, el Vicepresidente de la FMC escribió el 26 de septiembre de 1919 a William Coffin, Consejero de Comercio Exterior del Departamento de Estado, solicitando la ayuda del Embajador norteamericano en Madrid, “en apoyo de una petición ya efectuada de privilegios en España, similares a los concedidos a la Compañía en Dinamarca¹⁷⁴⁵”. En Washington no se pensaron mucho la respuesta, y el 2 de octubre el Secretario de Estado en funciones, William Phillips, instruía a Willard para que apoyase las gestiones de los representantes de la multinacional ante el Ministro de Hacienda¹⁷⁴⁶. Sin embargo, en un primer momento pareció que la intervención del Embajador no sería necesaria. La *Ford* había decidido ya por entonces abrir la planta de ensamblaje española en el puerto franco de Cádiz, lugar privilegiado desde el que despachar los coches producidos hacia el resto del país, Portugal y el Norte de África. Consecuentemente, Knudson se hizo con los servicios de un abogado norteamericano de origen filipino, llamado José M. Gay, residente en España y colaborador del CPI. Éste y un representante especial de la FMC apellidado Dreiss negociaron con la sociedad *Crédito de Docks*, que

¹⁷⁴³ WILKINS, M. y HILL, F.E.: *American...op.cit.*, p. 54.

¹⁷⁴⁴ “...will endeavor to maintain an industrial establishment of the highest order, will pay good wages (...), and will do everything in its power to assist the industries of the country, and be a credit to the community...”. Memorando de Knudsen. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.797/3.

¹⁷⁴⁵ “...in support of an application already made for privileges in Spain, similar to those given the Company in Denmark...”. Carta de la FMC a Coffin, 26/IX/1919. NARA, *Ibidem*.

¹⁷⁴⁶ Tel. 2.266, de Phillips a Willard, 2/X/1919. NARA, *Ibidem*.

gestionaba las instalaciones portuarias gaditanas, el alquiler de una nave perteneciente anteriormente a la *Fábrica de Cervezas de Segunda Aguada*. Las gestiones se desarrollaron con tal optimismo que la compañía automovilística llegó a cerrar algunos contratos comprometiéndose a entregar los primeros automóviles ensamblados en España a comienzos de 1920¹⁷⁴⁷.

El apresuramiento de la Ford resultó prematuro. Antes de que se pudiera comenzar el montaje de coches la *Gaceta de Madrid* debía hacer pública la solicitud de apertura de la planta gaditana, dando un mes de tiempo para que cualquier entidad que se sintiese afectada por los proyectos de la empresa norteamericana pudiese presentar el pertinente recurso ante las autoridades españolas. Antes del 8 de octubre, fecha en que expiraba el plazo estipulado, habían protestado ante el Ministerio de Hacienda y la administración de aduanas, entre otras, la empresa productora de automóviles de lujo Hispano-Suiza, y la Asociación Nacional de Industrias Metalúrgicas. Aunque desconocemos el carácter concreto de sus alegaciones, es fácil imaginar que radicaban en el hecho de que los proyectos de la FMC perjudicaban a diversos sectores de la producción española. En su defensa, la sociedad norteamericana utilizó argumentos parecidos a los esgrimidos por Knudsen delante de las autoridades danesas, y aseguró que “los automóviles puestos en venta por la compañía Ford no competirían con coches como los fabricados por Hispano-Suiza, ya que estos últimos son claramente vehículos de alta gama¹⁷⁴⁸”.

Por otra parte, el Agregado Comercial norteamericano, Chester Jones, que había seguido todo el proceso muy de cerca, creyó que llegaba el momento de que Willard cumpliera con las instrucciones que había recibido de Washington. Consecuentemente, pidió al Embajador que intercediese ante las autoridades de Madrid, para tratar de agilizar la resolución administrativa de las quejas planteadas por los productores españoles, y que la planta gaditana pudiese entrar en funcionamiento a tiempo para que se cumplieran los compromisos de abastecimiento de automóviles adquiridos por la compañía estadounidense¹⁷⁴⁹. El diplomático consideró la solicitud, y el 20 de octubre de 1919 dejó en la mesa del entonces Ministro de Estado, Marqués de Lema, un memorando rogando que “el Ministro de Hacienda se cuide de prestar su pronta atención a este problema” de la FMC. Para fundamentar sus ruegos, el documento contenía una vez más aseveraciones destinadas a calmar cualquier recelo nacionalis-

¹⁷⁴⁷ Memorando de una conversación entre Dreiss, Gay y el Crédito de Docks, s/f. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁷⁴⁸ “...the automobiles marketed by the Ford Company would not compete with such cars as those manufactured by the Hispano-Suiza, since the latter are distinctly cars of an expensive type...”. Memorando del Agregado Comercial Jones, 11/11/1919. NARA, Ibidem.

¹⁷⁴⁹ Vid. memorando del Agregado Comercial, 17/X/1919. NARA, Ibidem.

ta, al argumentar que “esta empresa ayudaría al desarrollo del comercio entre los Estados Unidos y España y al mismo tiempo contribuiría al desarrollo industrial de este último país¹⁷⁵⁰”. La instancia surtió el efecto deseado, y el 6 de noviembre el gobierno español emitía una Real Orden, permitiendo a la empresa de Dreiss y Knudsen:

...establecer un taller habilitado para armar y desmontar coches-automóviles con las piezas que reciban de los Estados Unidos y construir las carrocerías con los materiales que adquiriera en España, quedando sujeta dicha Entidad en cuanto al funcionamiento y creación del taller expresado a las reglas generales que rigen el depósito franco de Cádiz y a las especiales que para este caso estime oportuno dictar el referido Ministerio de Hacienda¹⁷⁵¹.

A pesar de esta pronta respuesta, *Ford Motor Company, S.A. Española* (FMCE), no nació oficialmente hasta comienzos de 1920 –con un capital inicial de 500.000 pesetas-, y los trabajos de ensamblaje en el antiguo almacén de cervezas de Cádiz no se iniciaron hasta el mes de abril, quizá debido a ulteriores complicaciones administrativas¹⁷⁵². Con todo, el primer año de existencia de la nueva sociedad pareció culminarse con relativo éxito. La planta dio empleo a 260 trabajadores, y para diciembre se habían producido cerca de 3.400 coches, gran parte de los cuales se vendieron a través de alguno de los sesenta agentes de ventas asociados a la recién creada entidad¹⁷⁵³.

El período de bonanza fue de corta duración. Durante el año 1920, la depreciación de la peseta respecto del dólar había obligado a la *Ford* a subir el precio de sus automóviles en España una media del 20%. Esta situación perjudicaba claramente a los norteamericanos en relación con el resto de países europeos productores de coches, cuyas divisas se encontraban también en proceso de depreciación, y se veían sometidas a menos perjuicios a la hora de establecer el cambio con la moneda española. Por si esto fuera poco, el 26 de noviembre de ese año, en plena oleada proteccionista y sumido en una pequeña guerra tarifaria con Francia, el gobierno español elevó los aranceles a la entrada de automóviles, que subieron de 3 a 14 pesetas por kilo de mercancía. La factoría de Cádiz se vio obligada a un nuevo aumento del 45% en el precio de sus vehículos, de manera que un turismo que en abril de 1920 costaba

¹⁷⁵⁰ “...the Minister of Hacienda may care to give this matter his early attention...”; “...this enterprise would assist in developing the trade between the United States and Spain and at the same time contribute to the industrial development of the latter country...”. Memorando de Willard para Lema, 20/X/1919. NARA, *Ibidem*.

¹⁷⁵¹ Vid. Nota de Lema a Willard, 29/XI/1919. NARA, *Ibidem*.

¹⁷⁵² WILKINS, M. y HILL, F.E.: *American...op.cit.*, p. 99.

¹⁷⁵³ Vid. informe del Cónsul norteamericano en Cádiz, 1/XII/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

4.500 pesetas, pasó a valer 7.950 pesetas siete meses después. Como era natural, todo ello provocó un brusco descenso de la demanda, que obligó a FMCE a detener la producción de automóviles, quedando en sus almacenes sin montar la piezas de 2.261 unidades¹⁷⁵⁴.

Como es natural, las autoridades norteamericanas tuvieron noticias de todo ello. El Agregado Comercial Charles H. Cunningham llamó en febrero de 1921 la atención del Embajador Willard, avisándole de que los nuevos gravámenes españoles “casi han matado a la industria automovilística americana en España¹⁷⁵⁵”. Sin embargo, no era mucho lo que el diplomático podía hacer al respecto. En esos momentos tanto España como los Estados Unidos andaban reajustando sus políticas comerciales, y como vimos en puntos anteriores, se encontraba en entredicho el derecho legal de los norteamericanos a recibir el trato de NMF. Por ello, Willard se limitó a señalar al Marqués de Lema, de manera genérica, que las subidas decretadas en noviembre de 1920, de manera tan espontánea, habían afectado a un número importante de productos importados desde Norteamérica, lo que podría tener “repercusiones considerables en las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y España¹⁷⁵⁶”.

Fuera como resultado de estas tímidas gestiones, o fruto de cualquier otra serie de circunstancias, lo cierto es que poco después el ejecutivo español tomó una decisión que, si bien no constituía en sí una bajada de los aranceles, sí colocaba a los vehículos a motor estadounidenses en mejores condiciones que al resto de sus competidores. El 3 de junio de 1921 se emitió una nueva Real Orden, que establecía cargas impositivas especiales para todos aquellos productos provenientes de países cuya moneda se hubiese depreciado recientemente. La importancia de esta nueva resolución, habida cuenta de la estabilidad de la divisa americana, llevó a Jefferson Caffery, Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Madrid, a escribir que

las sobrecargas sobre los productos de [...Alemania, Bélgica y Francia] han permitido a los fabricantes americanos, en muchos casos, vender sus productos a un precio más bajo que la mercancía procedente de países con monedas devaluadas. Las locomotoras, el material de ferrocarril y los automóviles *Ford* son los productos que se han visto beneficiados de manera especial por esta Real Orden¹⁷⁵⁷.

¹⁷⁵⁴ Información sobre los precios en Nota 46, de Woods a Hontoria, 1/XII/1921. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1921.

¹⁷⁵⁵ “...have almost killed the American automobile industry in Spain...”. Informe de Cunningham sobre “Commercial Conditions in Spain”, II/1921. NARA, Ibidem.

¹⁷⁵⁶ “...considerable repercussion on the commercial relations between the United States and Spain...”. Nota 869, de Willard a Lema, 2/IV/1921. NARA, Ibidem.

¹⁷⁵⁷ “...the surcharge against the products of these countries have made it possible for American manufacturers, in many cases, to sell their products at al lower figure than merchandise

Animada por este giro de los acontecimientos, FMCE reanudó en el mismo mes de junio de 1921 la producción de automóviles en Cádiz¹⁷⁵⁸, y para octubre había reducido los precios un 30%. Pese a este cambio en positivo, la compañía pidió del Agregado Comercial Cunningham una nueva mediación ante las autoridades españolas, solicitando esta vez que se permitiese que todas las piezas almacenadas en la factoría de la *Ford* con anterioridad a la Real Orden de noviembre de 1920 quedaran exentas del oneroso arancel instituido en esa fecha. El agente norteamericano concedió este nuevo favor, y preparó una instancia explicando el caso ante el Ministerio de Hacienda. En esta oportunidad la gestión no tuvo tan buena fortuna. La respuesta a la solicitud de Cunningham la remitió directamente González-Hontoria al Embajador Cyrus Woods, y parecía querer significar un aviso para que los norteamericanos refrenaran su deseo de demandar continuamente beneficios especiales. El ministro español aseguraba que “la concesión que se solicita colocaría en una desigualdad manifiesta a los demás importadores de automóviles que forzosamente han satisfecho los nuevos derechos”, y sobre todo teniendo en cuenta que era “notorio y público que la casa *Ford*, a raíz de la elevación del derecho y contando con ella, elevó bruscamente el precio de los coches, no siendo, por tanto, justo la aplicación de los antiguos derechos, más reducidos que los actuales¹⁷⁵⁹”.

Todas estas experiencias hubieron de convencer tanto a FMCE como al personal de la Embajada de los Estados Unidos de que, cualesquiera que fuesen las ventajas eventuales que pudieran conseguir de las autoridades españolas, estarían igualmente expuestos a repentinos arrebatos de corte proteccionista, a los que resultaría complicado oponerse, incluso con apoyo diplomático. Consecuentemente, el devenir de la aventura española de la *Ford* durante los años veinte fue una mezcla de éxitos y limitaciones. En los siete meses que funcionó en 1921 la factoría gaditana facturó 1.132 vehículos. En 1923, la planta de ensamblaje se trasladó de Cádiz a Barcelona, y los beneficios de la compañía fueron claramente satisfactorios, tras haber logrado sacar a la calle más de 10.000 coches y 500 tractores. Sin embargo, según Mira Wilkins y Frank Ernest Hill, historiadores de la marca de Detroit, a partir de la instauración de la Dictadura de Primo de Rivera FMCE se vio sometida a crecientes dificultades, que redujeron significativamente sus ganancias. Y ya acabado el régimen del general, en 1930, el gobierno español efectuó una nueva elevación drástica de los aranceles a vehículos de motor, como represalia por la subida de las tarifas a los productos espa-

from countries with depreciated currency. Locomotives, railway material and Ford automobiles are the products which have particularly benefited by this Royal Order...”. Desp. 2.484, de Cafery a Hughes, 18/VII/1921. NARA, *Ibidem*.

¹⁷⁵⁸ WILKINS, M. y HILL, F.E.: *American...op.cit.*, p. 99.

¹⁷⁵⁹ Nota 109, de Hontoria a Woods, 22/X/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1921.

ñoles instituida por el Arancel *Smoot-Hawley*, que acababa de aprobarse en Washington. Los directivos de la marca decidieron clausurar sus actividades en España en señal de protesta, pero se vieron obligados a reabrir ante la falta de reacciones significativas por parte de Madrid. La subsidiaria de *Ford* en España, que desde 1929 había adoptado el nombre de *Ford Motor Ibérica*, sobrevivió hasta el año 1954, cuando los norteamericanos vendieron su parte de la compañía a accionistas españoles, y la entidad pasó a llamarse simplemente *Motor Ibérica*¹⁷⁶⁰.

Las dificultades del *National City Bank*

Como había ocurrido en el caso de la instalación y evolución de FMCE, la Embajada de los Estados Unidos en Madrid y el Departamento de Estado mantuvieron estrechos contactos con los bancos norteamericanos que tenían o deseaban abrir sucursales en España, y muy especialmente con el *National City Bank* (NCB) de Nueva York. El complemento natural al crecimiento del comercio y las inversiones estadounidenses en el extranjero durante la Primera Guerra Mundial había sido la instalación de delegaciones de entidades financieras norteamericanas en el exterior. La función principal de éstas consistió en la financiación de las operaciones llevadas a cabo en el extranjero por ciudadanos o corporaciones de los Estados Unidos¹⁷⁶¹. Este movimiento bancario, que había sido posible gracias a la *Federal Reserve Act* de 1913, se intensificó nada más acabar la guerra, como consecuencia del ambiente de optimismo que propulsó a los hombres de negocios americanos a estabilizar y desarrollar sus intereses foráneos. La *Edge Act* de 1918, que citamos anteriormente, fue el empujón definitivo que llevó a las entidades financieras norteamericanas a abrir más de doscientas sucursales en el exterior durante el año 1919¹⁷⁶². El liderazgo y la iniciativa en esta expansión los sostuvieron en todo momento el NCB y la *American International Corporation* (AIT), responsables de la inauguración de 33 de las citadas agencias¹⁷⁶³. Esta oleada expansiva fue de corta duración. Con la llegada de la crisis económica de 1920-1921, los bancos norteamericanos se vieron obligados a cerrar muchas de las nuevas oficinas en otras naciones, y la AIT tuvo que renunciar a sus inversiones directas en el extranjero. Sin embargo, la semilla plantada por estas organizaciones cambiarias no perdió todos sus frutos, y para 1929 el capital estadounidense invertido en bancos del exterior arrojaba cuando menos las mismas cifras que en 1919. Por otra parte, a finales de la tercera década del S. XX, el *Citibank* seguía manteniendo un

¹⁷⁶⁰ WILKINS, M. y HILL, F.E.: *American...op.cit.*, pp. 99, 138, 230-231 y 402.

¹⁷⁶¹ WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, pp. 19-23.

¹⁷⁶² *Ibidem*, pp. 50-52.

¹⁷⁶³ Vid. MAYER, Robert: "The Origins of the American Banking Empire in Latin America: Frank A. Vanderlip and the National City Bank", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. XV, n.º 1, pp. 60-76. Especialmente p. 70.

puesto de primacía, con noventa y tres sucursales repartidas entre Latinoamérica, Asia y Europa¹⁷⁶⁴.

Como se dijo en el capítulo quinto, los directivos del NCB y de la AIT habían puesto sus miras en España ya durante los primeros años de la Gran Guerra. Sin embargo, fue otra entidad de menor envergadura, el *Mercantile Bank of the Americas* (MBA), la que abrió, todavía durante la contienda, y en Barcelona, la primera sucursal de un banco norteamericano en territorio español. Desde esta posición el MBA había ejercido un papel de relevancia en el sistema de préstamos instituido por los acuerdos hispano-norteamericanos de agosto de 1918. Ahora bien, el NCB y su empresa subsidiaria no olvidaron su interés en la Península Ibérica, y en 1919, aprovechando el empuje de la inmediata posguerra, retomaron sus antiguos proyectos.

La AIC volvió a considerar diversas posibilidades de inversión, y en fecha tan tardía como febrero de 1921 todavía solicitó la ayuda de Willard para tratar de hacerse con un posible contrato del gobierno español tendente a la construcción de seis crucesos de batalla¹⁷⁶⁵. Sin embargo, no parece que los proyectos de esta corporación llegaran muy lejos en ningún caso. No ocurrió lo mismo con las pretensiones del *Citibank*. En 1919 se encontraba en la capital de España un agente de esta entidad que anteriormente había prestado sus servicios en Latinoamérica, Walter F. Voorhies. Su misión consistía en preparar la apertura de oficinas en Portugal –Oporto y Lisboa- y España –Barcelona y Madrid-. Voorhies instaló su cuartel general en esta última villa, alquilando un edificio en el n.º 78 de la calle Mayor, que sería sede de la sucursal bancaria, así como otras oficinas con vistas a la Plaza de Canalejas. Todo ello con la convicción de que en “ciudad tan aristocrática no deberíamos instalar un banco que pareciera no mantener la seriedad y la importancia de nuestra institución”. Como no podía ser de otro modo, en Madrid entró también en contacto con el Embajador Joseph Willard, quien a su vez le ofreció la cooperación y los servicios del Agregado Comercial, Chester Jones, “para el caso de que necesite información adicional”. Según escribió al mismo Jones el agente del banco neoyorquino, sus objetivos en España eran tres, todos ellos relacionados con el fomento del comercio y las inversiones americanas. En primer lugar, tenía intención de estudiar el crédito de todas aquellas casas comerciales españolas interesadas en la importación de productos norteamericanos. La información recogida sería puesta a disposición de los exportadores estadounidenses, quienes podrían así “obtener una información rápida y completa solicitándola al NCB”. En segundo lugar, deseaba establecer un sistema de financiación del comercio bilateral,

¹⁷⁶⁴ WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, pp. 55 y 136.

¹⁷⁶⁵ Tel. 11, del Secretario de Estado en funciones a Willard, 28/III/1921. LOC, Willard Family Papers, I, 116, 1.

“esto es, pagar por los productos (...) y la carga de la mercancía en barcos de Nueva York, y haciendo a los comerciantes españoles respaldar y aceptar las letras de cambio, [el banco] está en una posición de extender plazos de crédito al comprador español por 30, 60, 90 ó 120 días, dando tiempo (...) a recibir la mercancía y prácticamente disponer de ella antes de pagarla”. Por último, Voorhies tenía la intención de entrar en contacto con hombres de negocio estadounidenses de visita en la Península, “proporcionándoles taquígrafos, intérpretes, y guías impresas y personales¹⁷⁶⁶”.

Fueran estas pretensiones excesivamente ambiciosas o no, lo cierto es que en breve tiempo Voorhies puso en funcionamiento las sucursales de Madrid y Barcelona¹⁷⁶⁷, a la par que trató de establecer vínculos firmes con la Embajada norteamericana. En el mes de agosto de 1920 propuso la creación de una agrupación de hombres de negocios norteamericanos en España, que sería conocida como *The American Society of Spain*. Sus miembros realizarían reuniones periódicas “para discutir de manera informal cualquier problema de interés que se les pueda presentar”, y los encuentros estarían presididos por el Embajador de los Estados Unidos¹⁷⁶⁸. Cuando se hizo a Willard el correspondiente ofrecimiento, el diplomático se vio en la obligación de rechazarlo, por las mismas razones que años atrás había declinado encabezar la Cámara de Comercio Americana: la posible incompatibilidad del puesto honorífico que se le presentaba con su cargo oficial de Embajador. Sin embargo, Willard aseguró al delegado del *Citibank* que “puedo apoyar la idea de establecer tal sociedad y estaré desde luego en extremo complacido de ayudarla en cualquier manera dentro de mis poderes¹⁷⁶⁹”.

¹⁷⁶⁶ “...quite an aristocratic city we should not install a bank that would make an appearance not in keeping with the seriousness and importance of our institution...”; “...should I need additional information...”; “...obtain prompt and complete information by applying to the National City Bank...”; “...that is, to pay for the goods (...) and the loading of the merchandise on the ships in New York; and, by having to extend credit terms to the Spanish buyer of 30, 60, 90 or 120 days, giving (...) ample time to receive the merchandise and practically dispose of it before paying...”; “...furnishing them with stenographers, interpreters, and printed and personal guides...”. Carta de Voorheis a Jones, 21/V/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁷⁶⁷ No hemos logrado averiguar la fecha correcta en que abrieron oficialmente sus puertas las sucursales españolas del NCB. En una nota que escribió uno de los Secretarios de la Embajada norteamericana al Ministro de Estado en diciembre de 1919, afirmaba que la agencia de Madrid se encontraba todavía preparándose para el inicio de sus actividades. Por otra parte, Robert Mayer asegura que la delegación barcelonesa comenzó a desarrollar sus actividades a lo largo del año recién citado. Vid nota de Alexander Magruder a Lema, 17/XII/1919. LOC, Willard, I, 116, 4. Y MAYER, Robert: “The Origins...art.cit.”, p. 70.

¹⁷⁶⁸ “...to informally discuss any matters of interest that might present themselves...”. Carta de Voorhies a Willard, 20/VIII/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁷⁶⁹ “...The idea of establishing such a society I can thoroughly endorse and I shall be only too glad to assist it in every way which lies within my power...”. Carta de Willard a Voorhies, 25/VIII/1919. LOC, Willard Papers, I, 116, 4.

El diplomático tuvo ocasión enseguida de mostrar su disposición a colaborar con el NCB. A finales de 1919, el Congreso español estaba discutiendo una reforma de la tarifa III de la Ley sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria. La medida, destinada a regular los gravámenes sobre los ingresos de las sociedades mercantiles, formaba parte del presupuesto presentado al legislativo por el entonces Ministro de Hacienda, Conde de Bugallal¹⁷⁷⁰. Su texto contemplaba “la imposición de una tasa del uno por mil sobre el capital total de las instituciones bancarias extranjeras con sucursales en España¹⁷⁷¹”, y no sólo, como se venía haciendo hasta el momento, sobre la parte de esa capitalización que estuviese realmente invertida en territorio español¹⁷⁷². Enterado de lo que aparentaba ser una nueva fase en el sendero nacionalista por el que discurría la economía española, el Secretario de Estado Robert Lansing autorizó a su Embajada en Madrid a “utilizar su criterio y efectuar representaciones informales [frente al Gobierno español] si lo justifican las circunstancias¹⁷⁷³”.

Presionados muy probablemente por los dirigentes del *Citibank*, el Encargado de Negocios Magruder, y luego el propio Embajador Willard –que había estado un tiempo ausente de su puesto-, echaron enseguida mano de la reciente autorización recibida desde Washington para escribir sendas cartas al Marqués de Lema. El primero de ellos singularizó en su misiva los intereses que se escondían tras la misma, al escribir que “la adopción de la medida propuesta necesitaría un pago anual de 415.000 pesetas, sobre la capitalización de la entidad madre, por parte del NCB de Nueva York [... que] se verá obligado a cerrar [su agencia en España] debido a la naturaleza poco provechosa de su negocio¹⁷⁷⁴”. Por su parte, Willard, quizá con más experiencia diplomática que su subordinado, prefirió presentar el asunto de manera general, indicando al Ministro de Estado que “el gravamen sobre el capital total de bancos extranjeros (...) es contrario a la práctica adoptada por otros países, y colocaría en desventaja a todas las instituciones bancarias foráneas, precisamente aquéllas que,

¹⁷⁷⁰ GARCÍA DELGADO, José Luis: *La Modernización Económica en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Espasa, 2002, p. 125.

¹⁷⁷¹ “...levying a tax of one per thousand on the total capitalization of foreign banking institutions maintaining branches in Spain...”. Tel 2.852, de Magruder a Lansing, 1/XII/1919. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/8.

¹⁷⁷² Vid. “Ley reformando la contribución de utilidades”, de 27/XII/1910. *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*, 7/III/1911, Apéndice 9.º al n.º 3.

¹⁷⁷³ “...to use your judgment and make informal representations if conditions justify...”. Tel. 2302, de Lansing a Magruder, 8/XII/1919. NARA, *Ibidem*.

¹⁷⁷⁴ “The adoption of the proposed measure would necessitate an annual payment of 415,000 pesetas, on the capitalization of the parent institution, by the Madrid branch of the National City Bank of New York (...) will be forced to close owing to the unprofitable nature of its business...”. Carta de Magruder a Lema, 17/XII/1919. LOC, Willard Papers, 116, I, 4.

por su gran capital, su bien establecido crédito, y sus amplias conexiones están en mejor disposición de servir al comercio internacional¹⁷⁷⁵”.

De poco valieron estas indicaciones. Como señaló el Agregado Comercial Jones, “el movimiento por la *Nacionalización de importantes negocios en desarrollo* es tan fuerte [en España], que dudo si la legislación será derrotada¹⁷⁷⁶”. En consecuencia a lo largo de abril de 1920 el Congreso y el Senado daban respectivamente el visto bueno al último presupuesto aprobado bajo el régimen constitucional de la Restauración¹⁷⁷⁷. El texto definitivo, conteniendo las nuevas medidas impositivas, llevaba fecha de 29 del mencionado mes, y apareció publicado en la *Gaceta de Madrid* el día 30. Las provisiones nueve y diez de la reforma de la tarifa III de la Ley de Utilidades estipulaban que el gravamen mínimo a satisfacer por las entidades financieras extranjeras sería de un 1‰ del capital total de la empresa, más un 2‰ de aquella parte de dicho capital correspondiente a sus negocios en España. En ningún caso la cuota del patrimonio de cada banco asignada a sus operaciones españolas sería inferior al 10%. Tal cuota serviría igualmente para establecer la proporción de los beneficios globales de la empresa que estarían sujetos a contribución. Estaba previsto que los nuevos arbitrios comenzaran a regir inmediatamente, aunque antes de que fuera posible su aplicación, se daba al gobierno un plazo de seis meses para publicar el texto oficial de la Ley. Igualmente, se encargaba al ejecutivo la emisión, en un lapso temporal no especificado, de los reglamentos relativos a “la administración y cobranza del impuesto¹⁷⁷⁸”.

Las nuevas regulaciones suponían un verdadero jarro de agua fría para una parte importante de los negocios crediticios extranjeros presentes en España, pertenecientes en líneas generales a grandes corporaciones, cuyo capital total era muy extenso. En el caso concreto de las organizaciones estadounidenses, la más afectada parecía ser el NCB, cuyos valores globales ascendían a ciento cinco millones de dólares, según estimaciones del Vicecónsul norteamericano en Barcelona, V. Winthrop

¹⁷⁷⁵ “The taxation of the entire capital of foreign banks (...) is contrary to the practice adopted by other countries, and would place at a disadvantage all foreign banking institutions, particularly those which, by their large capital, well established credit, and wide connections are best able to serve the needs of international trade”. Carta de Willard a Lema, 20/II/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

¹⁷⁷⁶ “...the movement for ‘Nationalization of Important Business Developments’ is so strong that I doubt whether the legislation will be defeated...”. Extracto de un informe del Agregado Comercial Chester Jones, 6/III/1917. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/9.

¹⁷⁷⁷ SECO SERRANO, C.: *La España...op.cit.*, p. 537.

¹⁷⁷⁸ “Ley sobre modificación de la contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria, 29/IV/1920, *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*, 10/II/1921, Apéndice 3º al n.º 14. Comentarios a la ley en un informe de Chester Jones, 10/V/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920

O'Hara¹⁷⁷⁹. En cambio, el otro banco neoyorquino que operaba en España, el MBA – que aparte de la central en Barcelona también había abierto una oficina en el n.º 14 de la C/Gran Vía de Madrid-, arrastraba un volumen de negocio mucho más reducido. Además de sus sucursales en territorio español, contaba con otras dos más en París y Nueva Orleans, así como con tres agencias en Ecuador, Guatemala y el Salvador, y diversos bancos filiales en países latinoamericanos¹⁷⁸⁰. A pesar de sus diferencias de tamaño, tanto el *Citibank* como el *Mercantile* estaban obligados a luchar para mantener su presencia en la Península Ibérica, ya que se encontraban lejos de haber amortizado los gastos que había conllevado su instalación allí¹⁷⁸¹.

Con todo, los bancos decidieron actuar con cautela. Tanto el Secretario de Estado Colby como el Embajador Willard se acercaron a representantes de las instituciones afectadas, al objeto de interrogarles sobre los caminos que tenían intención de seguir, y probablemente para averiguar si requerían de algún tipo de mediación oficial¹⁷⁸². La respuesta al primero llegó a través de la firma de abogados neoyorquina *Pratt, McAlpine & Page*, representante de alguno de los intereses estadounidenses en España, en tanto que el Embajador recibió un informe al respecto de la Cámara de Comercio Americana de Barcelona. El bufete y la organización mercantil estaban de acuerdo en que, dado que la nueva ley no podría utilizarse hasta la mencionada publicación del Real Decreto y de los correspondientes reglamentos, era mejor abstenerse “de dar cualquier paso¹⁷⁸³”, y de momento parecía “innecesario hacer ninguna recomendación a través de los canales diplomáticos habituales”. Ahora bien, esto no quería decir que las entidades bancarias tuvieran intención de permanecer ociosas. En realidad, antes de enfrentarse directamente a la nueva medida legislativa, habían decidido estudiar diversas vías para tratar de evadir su cumplimiento. En el caso concreto de los bancos se planteó la posibilidad de que cada una de las entidades perjudicadas formara en los Estados Unidos una compañía subsidiaria de capital restringido,

¹⁷⁷⁹ Desp. 671 de O'Hara para el Dpto. de Estado, 4/XII/1920. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/48.

¹⁷⁸⁰ La información corporativa del MBA aparece en las diversas cartas que escribieron directivos de este banco al Departamento de Estado a lo largo de 1920. En NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512. La dirección de la sucursal madrileña en desp. 689, de O'Hara al Secretario de Estado, 14/I/1921. NARA, *Ibidem*, 852.512/63.

¹⁷⁸¹ Así se lo habían manifestado representantes de ambos bancos al Vicecónsul O'Hara. Vid. desp. 671, del O'Hara al Secretario de Estado, 4/XII/1920. NARA, *Ibidem*, 852.512/48.

¹⁷⁸² Vid. tel. 65, de Colby a Willard, 14/VIII/1920. NARA, *Ibidem*, 852.512/22.

¹⁷⁸³ “...to take any steps...”. Carta de Pratt, McAlpine & Page al Secretario de Estado, 25/VIII/1920. NARA, *Ibidem*, 852.512/52.

que tomaría bajo su cargo las sucursales en España¹⁷⁸⁴. Tal fue el camino que decidieron seguir en el verano de 1920 los directivos del NCB, transfiriendo sus oficinas de Madrid y Barcelona a la *International Banking Corporation* (IBC). Era ésta una antigua empresa registrada en el Estado de Connecticut, fundada en 1902 con el único objetivo de crear con capital norteamericano entidades financieras en el extranjero, y que había sido adquirida por Frank A. Vanderlip en 1915, dentro de los proyectos de expansión del Citibank, entidad de la que era presidente¹⁷⁸⁵. El motivo de esta operación se lo dejó claro Voorhies a Willard, afirmando que “si bien la IBC opera con un capital muy considerable, éste se halla lejos de tener la importancia del capital con que opera *The National City Bank*¹⁷⁸⁶”, que el Vicecónsul O’Hara estimaba era diez veces superior¹⁷⁸⁷.

Ahora bien, una alternativa como la elegida por el *Citibank* no resultaba por completo satisfactoria para las corporaciones afectadas por la refundición de la Ley de Utilidades, que seguirían obligadas a pagar por sus valores fuera de España, aunque éstos tuvieran un tamaño reducido. Por ello, según avanzaba el otoño de 1920 diversos intereses extranjeros terminaron por convencerse de que no les iba a quedar otra opción que optar por la estrategia aparcada unos meses atrás, tratando de evitar que las nuevas retribuciones llegaran a hacerse efectivas. A favor de esta línea de acción corría el hecho de que, si bien el texto definitivo de la medida impositiva fue publicado el 19 de octubre, las autoridades españolas no parecían tener prisa a la hora de establecer los mecanismos recaudatorios, y estaban aún a tiempo de echarse atrás¹⁷⁸⁸. Así las cosas, a finales de noviembre los representantes de los bancos franceses, británicos, italianos, belgas, argentinos y estadounidenses con intereses en España se pusieron de acuerdo para buscar el apoyo de sus respectivas embajadas, y efectuar una reunión en la que consensuar los siguientes pasos a aplicar. Enterado de estos planes, Willard se vio forzado a solicitar el permiso de sus superiores para “tomar parte en representaciones informales frente al Ministerio de Exteriores en la forma en que pueda acordarse” por las diversas partes¹⁷⁸⁹. En Washington esta petición volvió a

¹⁷⁸⁴ “...unnecessary to make any recommendations through the usual diplomatic channels...”. Desp. 1.990, de Willard al Departamento de Estado, 19/VIII/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

¹⁷⁸⁵ WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, p. 20.

¹⁷⁸⁶ Carta de Voorhies a Willard, 7/VII/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

¹⁷⁸⁷ Desp. 671, de O’Hara al Secretario de Estado, ya cit.

¹⁷⁸⁸ Vid. *Dirario de las Sesiones de Cortes. Senado*, 12/IV/1921, p. 645. También tel. 161, del Encargado de Negocios de los Estados Unidos en España al Secretario de Estado, 26/X/1920. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/33.

¹⁷⁸⁹ “...to join in informal representations to Foreign Office in such a form as may be agreed upon...”. Tel. 170, de Willard a Colby, 26/XI/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

suscitar los recelos típicos que aparecían cada vez que se abría la posibilidad de que la independencia de acción de los Estados Unidos se viera comprometida por una posible colaboración con otras potencias. Por ello, el Secretario de Estado en funciones autorizó al Embajador en España a conversar con sus colegas, pero sólo tras entender previamente “que usted no puede quedar comprometido por la decisión de la conferencia hasta que cualquier acción que se contemple haya sido aprobada por el Departamento” de Estado¹⁷⁹⁰.

Willard no parecía compartir los recelos de sus jefes, ya que antes de recibir la recién citada autorización dio su permiso para que el 4 de diciembre de 1920 se reunieran, en los locales de la Embajada de los Estados Unidos en Madrid, y contando con su presencia, el Embajador de Gran Bretaña, el Encargado de Negocios de Argentina, los primeros secretarios de las representaciones diplomáticas de Italia y Francia, y los directores en España del NCB, el MBA, el *London County Westminster & Parr's Foreign Bank*, el *Anglo-South American Bank*, el *Crédit Lyonnais* y el *Banco di Roma*. La conferencia, presidida por el jefe de la legación británica, Sir Esme Howard, consideró con cierto detenimiento las diversas variantes del problema planteado por la reforma de las utilidades, y resolvió que los representantes de las diversas organizaciones bancarias allí presentes se pusieran de acuerdo para confeccionar un memorando que pudiera constituir “las bases para representaciones diplomáticas ante el gobierno español”, que correrían a cargo de las diferentes Embajadas¹⁷⁹¹.

El documento requerido estaba listo el 6 de diciembre, y a él se había sumado el *Banco Español del Río de la Plata*. En el texto se solicitaba que “las leyes existentes de carácter discriminatorio y su interpretación sean (...) reajustadas”, pues sólo así podría evitarse que “algunas potentes instituciones financieras se retiren del país”. A favor de esta petición se presentaban dos argumentos: en primer lugar, se afirmaba que las nuevas medidas impositivas iban en contra “de los derechos que los ciudadanos de naciones amigas deberían disfrutar”, y suponían “una desviación repentina de los usos y costumbres comerciales adoptados de antaño, al imponer impuestos sobre capitales no existentes o que no se emplean en el territorio” español. Por otro lado, se hacía una defensa de la supuestamente importante labor que ejercían los bancos extranjeros a la hora de “potenciar fuertes lazos comerciales con otras naciones”, y estimular una competencia que era “fuertemente deseable para el público en general”¹⁷⁹².

¹⁷⁹⁰ “...that you cannot be bound by decision of conference until any contemplated action has been approved by the Department...”. Tel. 103, de Davis a Willard, 5/XII/1920. NARA, Ibidem.

¹⁷⁹¹ “...the grounds for diplomatic representations to the Spanish Government...”. Minutas de la Conferencia en Desp. 2.155, de Willard al Secretario de Estado, 7/XII/1920. NARA, Ibidem.

¹⁷⁹² “...the existing discriminating laws and their interpretation will be (...) adjusted...”; “some strong financial institutions to retire from the country...”; “...the rights that citizens of friendly

Quedaba de nuevo para Washington decidir si se adhería a los términos del memorando conjunto, y presentaba al gobierno español una protesta en unión con las diplomacias del resto de países implicados; o si por el contrario creía preferible seguir otra línea de acción. Para complicar la toma de postura, ciertos dirigentes del MBA se acordaron repentinamente de que los bancos británicos y franceses eran también rivales suyos, y expresaron ante el Departamento de Estado ciertas dudas acerca de la conveniencia de proceder en unión a aquéllos, habida cuenta de que a sus ojos “América es menos impopular en España que otros países¹⁷⁹³”. Con todo, en esta ocasión las circunstancias terminaron por aconsejar el olvido de cualquier desconfianza. El Embajador Willard informó al Secretario de Estado de que, contrariamente a sus homólogos de los Estados Unidos, los representantes españoles del *Mercantile* parecían favorecer la acción coordinada¹⁷⁹⁴. Por otra parte, uno de los consejeros comerciales de la oficina de exteriores norteamericana escribió que “tras un estudio bastante cuidadoso del problema”, estaba “a favor de hacer que Willard se uniera a sus colegas”, como mejor medio de que “los españoles se abstengan de llevar la ley a efecto¹⁷⁹⁵”. Finalmente, el mismo vicepresidente del MBA terminó pasando por alto las suspicacias, y pidió al Departamento de Estado que “hiciera cualquier cosa en su poder para persuadir a nuestros amigos españoles de seguir un camino más moderado y razonable a la hora de poner en práctica la legislación relativa a los bancos extranjeros en España¹⁷⁹⁶”.

Así las cosas, el Secretario de Estado en funciones, Norman H. Davis, telegrafió al Embajador en España una nota que utilizaba los razonamientos del memorando consensuado por las entidades financieras. El texto terminaba expresando la esperanza de que España no permitiría que “el impuesto en cuestión interrumpa las crecientemente importantes relaciones comerciales entre España y los Estados Unidos”. Willard debía dar a conocer al Marqués de Lema el contenido del cable “a la par que

nations should enjoy...”; “...a sudden departure from old adopted commercial usages and customs...”; “...to foster strong commercial relations with other countries...”; “...highly desirable for the public in general...”. Memorando presentado a Sir Esme Howard por diversos bancos extranjeros presentes en España, 6/XII/1920. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/61.

¹⁷⁹³ “...America is less unpopular in Spain than other countries...”. Tel. 104, de Davis a Willard, 13/XII/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

¹⁷⁹⁴ Tel. 178, de Willard a Colby, 13/XII/1920. NARA, Ibidem.

¹⁷⁹⁵ “...After a pretty careful study of the matter...”; “...of having Willard join his colleagues...”; “...the Spanish will refrain from putting the law into effect...”. Memorando de la Oficina del Consejero de Comercio Exterior, 8/XII/1920. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/46.

¹⁷⁹⁶ “...to do everything in their power to persuade our Spanish friends to take a more moderate and reasonable course in connection with the enforcement of legislation concerning foreign banks in Spain...”. Carta del Vicepresidente del MBA al Departamento de Estado, 30/XII/1920. NARA, Ibidem, 85.512/57.

otros embajadores y en la fecha que pueda parecer aconsejable¹⁷⁹⁷". El diplomático, junto a diversos colegas de otras nacionalidades, dio cumplimiento a sus órdenes el 5 de enero de 1921¹⁷⁹⁸.

Tras la presentación de la nota el asunto bancario quedó en suspenso por algún tiempo. El mundo financiero español se encontraba sobrecogido por la crisis bancaria acaecida a finales de 1920 en Cataluña. En noviembre había suspendido pagos el Banco de Tarrasa, y un mes más tarde lo hacía la entidad de crédito privada más importante de la capital catalana, el Banco de Barcelona¹⁷⁹⁹. Se abrió entonces un proceso de reorganización del sistema financiero español que culminó con la promulgación de la Ley de Ordenación Bancaria de 29 de diciembre de 1921, promovida por Cambó, entonces en el Ministerio de Hacienda¹⁸⁰⁰. En este contexto no resulta extraño que el gobierno de Madrid no diera ningún paso para efectuar la recaudación de los impuestos bancarios estipulados en la Ley de 29 de Abril de 1920. De hecho, parte de los preceptos de esta última fueron objeto de una modificación ulterior, con la aprobación de la Ley sobre Reforma Tributaria de 26 de julio de 1922¹⁸⁰¹. Su difusión dio lugar a una nueva reformulación de la contribución sobre Utilidades que apareció en un R.D. el 11 de septiembre del mismo año¹⁸⁰². Según sus términos, los beneficios de las empresas extranjeras serían gravados exclusivamente en aquel porcentaje que dedicasen a sus negocios en España. Por lo que se refiere al capital de los bancos foráneos, la porción destinada a España estaría tasada con un 3‰ anual –en lugar del 2‰ estipulado en 1920-. Asimismo, continuaba vigente el impuesto del 1‰ sobre el principal global de las citadas entidades crediticias, aunque se autorizaba al gobierno español "para reducir este tipo cuando se trate de Bancos pertenecientes a naciones que, por pacto expreso, concedan a España las mismas ventajas tributarias". Por último, sería función de un Jurado de Utilidades determinar el porcentaje de los beneficios y el capital generales de los bancos correspondientes a España. Ahora bien, al contrario

¹⁷⁹⁷ "...the tax in question will not be permitted to interrupt the increasingly important commercial relations between Spain and the United States..."; "...simultaneously with other Ambassadors at such date as may seem advisable...". Tel. 78, de Davis a Willard, 30/XII/1920. NARA, *Ibidem*, 852.512/47.

¹⁷⁹⁸ Tel. 20, de Willard al Departamento de Estado, 12/III/1921. NARA, *Ibidem*, 852.512/72.

¹⁷⁹⁹ El desarrollo de la crisis en SECO, C.: *La España...op.cit.*, pp. 568-569. Una explicación de la evolución de la banca española del momento en TORTELLA, Gabriel: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, pp. 331 y ss.

¹⁸⁰⁰ Algunas provisiones de la Ley en GARCÍA DELGADO, J.L.: *La modernización...op.cit.*, pp. 128 y 1922. Y también en RODRÍGUEZ SÁIZ, L.; PAREJO GAMIR, J.A.; CUERVO GARCÍA, A.: *Manual del Sistema Financiero Español*, Barcelona, Ariel, 1990, p. 86.

¹⁸⁰¹ "Ley sobre Reforma Tributaria", *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*, 15/XI/1922. Apéndice 1 al n.º 34.

¹⁸⁰² *Diario de las Sesiones de Cortes. Senado*, 22/XI/1922, p. 2.074.

de lo que ocurría anteriormente, esta cuota podía ser inferior al 10%¹⁸⁰³. Con todo, seguía abierto el motivo principal de queja de los bancos: la existencia de un impuesto sobre su caudal a nivel mundial.

Para cuando se publicaron estas disposiciones, la IBC era la única casa de banca norteamericana operando en España. El MBA había entrado en bancarrota a la altura de 1921, y en el mes de septiembre se había visto obligado a cerrar sus sucursales de Madrid y Barcelona. Fueron precisamente las operaciones de liquidación de esta corporación las que llevaron a una reapertura del contencioso bancario hispano-norteamericano. En noviembre de 1922 el vicepresidente del *Mercantile* informaba al Secretario de Estado de que, con vistas a cerrar todos sus compromisos en España, tenía intención de acercarse a las autoridades de este país para satisfacer los impuestos correspondientes a los ejercicios de 1920 y 1921. Sin embargo, el directivo deseaba asegurarse de que en ningún caso se le aplicaría la tasa del 1‰ sobre el capital total de la entidad. Por ello pedía a Hughes que emprendiera “cualquier acción que sea deseable a su juicio” para cumplir con los criterios de reciprocidad especificados en la reforma de las Utilidades del 11 de septiembre de 1922¹⁸⁰⁴. El Secretario remitió el asunto para su estudio a la oficina del Consejero Legal, así como al Departamento del Tesoro. Fue el Subsecretario de esta última dependencia quien ofreció la respuesta más categórica. Tras asegurar que la *Revenue Act* norteamericana de 1921 sólo gravaba beneficios y capitales obtenidos en los Estados Unidos, recomendaba que “el gobierno podría debidamente llamar (...) la atención del Gobierno Español (...) y pedir que se extiendan a los bancos americanos haciendo negocios en España los beneficios de la provisión 11(b) de la Ley Española de 26 de Julio de 1922¹⁸⁰⁵”. Bajo estas premisas se ordenó a Cyrus Woods que sondease el asunto cerca del gobierno español¹⁸⁰⁶, cosa que éste hizo por medio de una nota enviada al Ministerio de Estado el 11 de junio de 1923¹⁸⁰⁷.

La diplomacia estadounidense tardó bastante tiempo en recibir respuesta de España, a pesar de los continuos requerimientos que el nuevo Embajador, Alexander

¹⁸⁰³ Art. 13, Décima, B), de la “Ley sobre Reforma Tributaria”, ya cit.

¹⁸⁰⁴ “...Whatever action in your judgement is desirable...”. Carta del vicepresidente del MBA a Hughes, 15/XI/1922. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.5123/8.

¹⁸⁰⁵ “The Government might appropriately call (...) the attention of the Spanish Government (...) and request that the benefits of provision 11(b) of the Spanish Law of July 26, 1922 be extended to American banks doing business in Spain”. Carta de Gilbert a Hughes, 30/XII/1922. Vid también memorando del Consejero Legal del Departamento de Estado, 29/XI/1922, y carta del Secretario del Tesoro a Hughes, 30/XII/1922. NARA, Ibidem, 852.5123/11, 8 y 12.

¹⁸⁰⁶ Instrucción 136, del Secretario Asistente de Estado a Woods, 20/II/1923. NARA, Ibidem, 852.5123/12.

¹⁸⁰⁷ Vid. desp. 149, de Moore a Hughes, 26/XI/1923. NARA, Ibidem, 852.5123/26.

Moore, efectuó en el Palacio de Santa Cruz. A este retraso no fueron ajenos ni el golpe de Estado de Primo de Rivera ni las dificultades comerciales hispano-norteamericanas, previas a la primera prórroga del *modus vivendi* bilateral, que entró en vigor en noviembre de 1923. Precisamente, parece ser que ese conflicto mercantil fue una de las variables que influyó a la hora de decidir a España a emprender la solución del problema bancario al margen de los Estados Unidos. En los acuerdos comerciales firmados por el gobierno español con Francia y Gran Bretaña el 8 de julio y el 31 de octubre de 1922, respectivamente, se incluía una cláusula estipulando que las cuestiones relativas a la tasación de las empresas franco-británicas operando en territorio español sería objeto de ulteriores negociaciones¹⁸⁰⁸. En virtud de todo ello, España e Inglaterra concluyeron en julio de 1924 un acuerdo especial de tasación, por el que el capital global de los bancos británicos con oficinas en la Península sería gravado únicamente con un 0'25%¹⁸⁰⁹. No fue hasta poco antes de cerrado este convenio cuando el gobierno español dio por fin respuesta a las preguntas planteadas por la Embajada de los Estados Unidos en julio del año anterior, y ofreció a los norteamericanos la posibilidad de seguir la senda abierta por los británicos. Así lo hizo Espinosa de los Monteros en un nota dirigida el 13 de marzo de 1924 al Encargado de Negocios estadounidense, Hallett Johnson, en la que afirmaba que "la reducción del tipo de gravamen sobre el capital de los Bancos extranjeros, de llevarse a cabo, habría de constar en un pacto expreso¹⁸¹⁰". En Washington los Departamentos de Estado y del Tesoro pasaron varias semanas sopesando la posibilidad de arreglar el contencioso de los bancos por la vía de las negociaciones con España¹⁸¹¹.

Sin embargo, la situación se estancó nuevamente, y cuando los problemas del MBA volvieron a un primer plano, la diplomacia norteamericana optó por aplicar una solución coyuntural. En octubre de 1925 el Directorio publicó un Real Decreto especificando la cantidad adeudada al erario público por el *Mercantile* como consecuencia de sus actividades antes de la quiebra. La cifra incluía, para el año 1921, la tasa del 1% sobre el capital global de la empresa¹⁸¹². De manera automática los directivos de la casa de banca se aproximaron al Departamento de Estado para tratar de librarse de esta última carga. Por su parte, el Secretario Kellogg no dudó un instante en instruir a la Embajada de los Estados Unidos en Madrid para que ofreciese al representante en

¹⁸⁰⁸ Vid. carta de Cunningham a Moore, 23/XI/1923. NARA, *Ibidem*.

¹⁸⁰⁹ Vid. desp. 371, de Moore a Hughes, 187/VII/1924. NARA, *Ibidem*, 852.5123/35.

¹⁸¹⁰ Nota 32, de Espinosa a Jonson, 13/III/1924. NARA, *Ibidem*, 852.5123/30.

¹⁸¹¹ Vid. carta del Secretario del Tesoro al Secretario de Estado, 29/V/1924. NARA, *Ibidem*, 852.5123/32.

¹⁸¹² Desp. 832, del Encargado de Negocios en España al Secretario de Estado, 12/II/1926. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/120.

España del MBA “la clase de ayuda informal que pueda parecer necesaria, con vistas a permitirle efectuar un arreglo equitativo con las autoridades españolas¹⁸¹³”. Aunque las instrucciones de Washington no daban pistas en cuanto a la manera de obtener el descuento del famoso 1‰, la estrategia a seguir se presentó por sí sola. El *Mercantile* había estado en bancarrota a lo largo de 1921, y por tanto podía argumentarse que técnicamente no existía capital alguno que gravar en ese año. Tal fue la premisa que le presentó el Encargado de Negocios norteamericano en Madrid, John F. Martin al Subsecretario Espinosa, el 4 de enero de 1925¹⁸¹⁴. Pese a su aparente simplicidad, la alegación de Martin debió considerarse como bastante sólida en los círculos oficiales de Madrid. De hecho, apenas acababa de iniciarse el mes de febrero cuando el nuevo Ministro de Hacienda de la Dictadura, José Calvo Sotelo, informaba de que “por lo que se refiere al año 1921 la administración no encuentra base ni fundamento para practicarle [al MBA] la liquidación por capital, ya que éste no existe¹⁸¹⁵”. Esta nueva gestión de la Embajada de los Estados Unidos abrió aparentemente el camino para el cierre definitivo de la aventura española del *Mercantile*. Ciertamente es que semanas después los directivos del banco tuvieron todavía algunas dificultades para que las autoridades recaudatorias barcelonesas reconocieran la decisión de Calvo Sotelo. Sin embargo, el MBA pensó entonces que la palabra del Ministro, tal hábilmente recabada, era un aval más que suficiente para poder culminar la defensa de sus intereses sin necesidad de efectuar ulteriores apelaciones diplomáticas¹⁸¹⁶.

Ahora bien, el cierre que se había dado al problema del *Mercantile* no servía a los propósitos de la IBC, entidad que no podía echar mano de ninguna quiebra para eludir el pago de sus impuestos. Es más, las tasas sobre el capital global de los bancos incluidas en la Ley de Utilidades afectaban directamente a los planes de expansión del NCB en relación con España. El 20 de octubre de 1925 el bufete de abogados *Shearman & Sterling* informaba al Secretario de Estado de que sus clientes del *Citibank* deseaban retomar el control directo de sus operaciones en España, librándose de la intermediación de la *International Banking*. Sin embargo, los autores de la misiva seguían preocupados por “los impuestos sobre (...) el capital de la corporación no empleado en España”, y ofrecían una nueva alternativa para avanzar en la solución del contencioso. Dado que Gran Bretaña había conseguido rebajar hasta el 0,25‰ esa

¹⁸¹³ “such informal assistance as may seem proper with a view to enabling him to effect an equitable settlement with the Spanish authorities...”. Tel. 77, de Kellogg a la Embajada en Madrid, 18/XII/1925. NARA, *Ibidem*, 852.512/115.

¹⁸¹⁴ Nota de Martin a Espinosa, 4/I/1925. NARA, *Ibidem*, 852.512/120.

¹⁸¹⁵ Memorando de Calvo Sotelo a Yanguas. Adjunto a la Nota de Yanguas a Martin, 4/II/1926. NARA, *Ibidem*.

¹⁸¹⁶ Desp. 64, de Hammond a Kellogg, 31/V/1922. NARA, *Ibidem*, 852.512/135.

tasa, y los franceses estaban cercanos a conseguir que España la eliminara completamente para el caso de los bancos galos, ¿no sería posible remitirse al Tratado hispano-norteamericano de 1902 y reclamar para el NCB el trato de NMF?¹⁸¹⁷ El Departamento de Estado se aplicó enseguida al estudio de esta nueva vía, que evitaría tener que concluir un acuerdo especial de tasación con España, cuyo proceso podría resultar tan farragoso como el de las negociaciones comerciales.

Así pues, la Oficina del Consejero Legal se puso a analizar desde el punto de vista jurídico el Artículo II del Convenio de 1902, que asentaba que los ciudadanos de ambos Estados signatarios podían “ejercer libremente su industria o negocio, ya fuera al por mayor o al detalle, sin que sus personas o propiedades estén sujetos a otros impuestos (...) que aquéllos que graven o puedan gravar a los ciudadanos (...) de la NMF¹⁸¹⁸”. Aunque los abogados del Departamento concluyeron que merecía la pena considerar la posibilidad de invocar ante España el trato de favor, expresaron algunas dudas acerca de la inclusión de los bancos dentro de la categoría general de “industria o negocio”¹⁸¹⁹. Quedaba para los más altos funcionarios de la oficina de exteriores la elección entre invocar para los Estados Unidos un derecho legal cuyo fundamento estaba en el aire, u optar finalmente por la vía clásica y complicada de las negociaciones. Para tratar de despejar las dudas, y después de que en la primavera de 1926 la gente del NCB volviera a presionar al Jefe de la DWEA, William R. Castle¹⁸²⁰, se pidió la opinión del Embajador Ogden Hammond, “para que el Departamento pueda encontrarse en posición de formular instrucciones más claras sobre el problema¹⁸²¹”.

Hammond y el Agregado Comercial pasaron unos días sondeando las dos alternativas ante diversos representantes del gobierno español. Sin embargo, la Dictadura se encontraba sumida entonces en una dinámica que ya conocemos, y que combinaba la retórica nacionalista con la estrategia de tratar de obtener el mayor número de concesiones de otros países, adoptando frente a las pretensiones de éstos una posición tan firme como fuera posible. Así se vio cuando Cunningham sondeó ante el eco-

¹⁸¹⁷ “...taxes imposed upon (...) capital stock of the corporation not employed in Spain...”. Carta de Shearman & Sterling a Kellogg, 20/X/1925. NARA, *Ibidem*, 852.5123/47.

¹⁸¹⁸ “They can freely exercise their industry or their business, as well wholesale as retail, without being subjected as to their person or their property to any taxes (...) than those which are imposed or may be imposed upon the citizens (...) of the most favored Nation”. FRUS, 1903, p. 722.

¹⁸¹⁹ Vid. Memorando del Consejero Legal, 12/XII/1925, y memorando de Hackworth, 3/VI/1926. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.5123/45 y 852.512/133

¹⁸²⁰ Carta de Castle a Hammond, 14/V/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁸²¹ “...in order that the Department may be in a position to formulate more definite instructions upon the matter...”. Instrucción 41, del Departamento de Estado a Hammond, 6/VI/1926. NARA, *Ibidem*.

nomista Flores de Lemus, por entonces en la Dirección General de Rentas Públicas del Ministerio de Hacienda, la posibilidad de que los Estados Unidos invocaran el Tratado de 1902 a favor de la IBC. El español respondió tajantemente que, en su opinión, era improbable que “los Estados Unidos cosecharan éxitos al respecto”, porque ello “significaría un vuelco completo de la posición seguida por España” hasta ese momento¹⁸²². Por su parte, el Embajador mantuvo conversaciones con el Ministro de Estado Yanguas y con el propio Primo de Rivera, en las que sacó a colación la contingencia de un posible acuerdo hispano-norteamericano relativo a la tasación de las empresas de los Estados Unidos. Aunque el primero de ellos afirmó que su gobierno se encontraba “bastante ansioso por fomentar la penetración financiera americana a través del establecimiento de industrias en España”, dio a entender que cualquier pacto bilateral podría implicar concesiones en relación con “la cuestión del tratamiento por parte de los Estados Unidos a las uvas de Almería y las naranjas españolas¹⁸²³”. Pese a estas perspectivas tan poco halagüeñas, Hammond comunicó a sus superiores que, en caso de tener que elegir una vía de actuación, creía lo más adecuado “negociar un tratado general de tasación”, esforzándose por mantener el margen el problema vitícola¹⁸²⁴.

Por su parte, el *Citibank* había llegado a la misma conclusión que el diplomático, y no estaba dispuesto a permitir que el asunto volviera a ralentizarse. Consecuentemente, uno de sus directivos, W.W. Lancaster, manifestó nuevamente ante la DWEA que el banco continuaba “ansioso por abrir oficinas en España”. William R. Castle y sus subordinados se dejaron convencer por los banqueros, y recomendaron “comenzar las negociaciones tan rápido como sea posible”, ya que asumían que “los españoles se negarán categóricamente a hacer ningún acuerdo si insistimos en esta cláusula general de NMF”. Sin embargo, un nuevo obstáculo vino a imponerse momentáneamente a las pretensiones del banco y de la sección de asuntos europeos. Dentro de los Estados Unidos se estaba desarrollando una corriente de opinión bastante crítica con algunos aspectos de la colaboración entre el gobierno de Washington y los inversores norteamericanos en el extranjero. Al mismo tiempo que el Departamento de Estado estaba comenzado a reconsiderar su política bancaria hacia España, *The North American Review* publicó un artículo titulado “Las economías de la diplomacia”, que

¹⁸²² “...the United States were successful in this regard...”; “...would mean a complete reversal of Spain’s position...”. Carta de Cunningham a Hammond, 26/VI/1926. NARA, *Ibidem*.

¹⁸²³ “...the Spanish government is very anxious to encourage American financial penetration through the establishment of industries in Spain...”; “...the question of United States treatment of Almeria grapes and of Spanish oranges...”. Memorando de conversación entre Yanguas y Hammond, 26/VI/1926. Vid. También memorando de conversación Primo-Hammond, 26/VI/1926. NARA, *Ibidem*.

¹⁸²⁴ “...negotiate general taxation treaty...”. Tel. 49, de Hammond a Kellogg, 26/VI/1926. NARA, RG 59, 1910.1929, 852.512/136. Vid. desp. 97, de Hammond a Kellogg, 5/VII/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

era buena muestra de este sentir. Su autor, Alfred L.P. Dennis, advertía que “hoy los Estados Unidos tienen una responsabilidad peculiar y especial”, ya que los problemas relacionados con “las finanzas y los negocios internacionales contienen los gérmenes de disputas que pueden tomar una forma molesta, incitar furiosos celos e incluso provocar la guerra¹⁸²⁵”. Por otra parte, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado había abierto en 1925 una serie de investigaciones al objeto de aclarar las acciones emprendidas por el Ejecutivo en defensa de los intereses de corporaciones estadounidenses en el exterior¹⁸²⁶. En este ambiente no resulta extraño que el antiguo mediador comercial de los Estados Unidos en España, Green Hackworth, advirtiera en julio de 1926 que “la negociación de una convención relativa exclusivamente al derecho de las corporaciones a involucrarse en negocios en España (...), que al menos por el momento sería para el exclusivo beneficio del NCB, podría dar lugar a críticas adversas y poner al Departamento en un aprieto¹⁸²⁷”.

Las observaciones de Hackworth parecieron a sus colegas lo suficientemente relevantes como para cambiar de táctica a última hora, y elegir a la postre la apelación al principio de NMF. Aparte, los tantos favorables a esta opción se incrementaron repentinamente después del 7 de agosto de 1926, cuando Francia y España concluyeron finalmente un acuerdo anulando a las casas de crédito galas la molesta cuota sobre el capital general. Así, el Secretario Asistente de Estado, Leland Harrison ordenó a Hammond que llevara a “la atención de las autoridades españolas, por escrito o verbalmente los puntos de vista de este gobierno en relación con los derechos de las empresas americanas bajo el Tratado de 1902¹⁸²⁸”. Siguiendo estas instrucciones, el Embajador preparó a comienzos de septiembre un memorando que se apoyaba en el consabido artículo II de ese convenio para solicitar que los bancos norteamericanos se beneficiaran de las mismas condiciones impositivas concretadas en los acuerdos impositivos que España había concluido con Francia y Gran Bretaña¹⁸²⁹. La respuesta

¹⁸²⁵ “Today the United States has a peculiar and special responsibility”; “...international finance and business policy contain the germs of disputes which may grow in angry fashion to excite furious jealousies and even to provoke war”. DENNIS, Alfred L.P.: “The Economics of Diplomacy”, *The North American Review*, n.º 222 (IX/1925-II/1926), pp. 90-101. La cita es de la p. 91.

¹⁸²⁶ WILSON, J.H.: *American...op.cit.*, p. 119.

¹⁸²⁷ “...the negotiation of a convention relating solely to the right of corporations to engage in business in Spain (...), which for the time being at least would be of benefit only to the National City Bank, might give rise to adverse criticism and subject the Department to embarrassment...”. Memorando de Hackworth, 15/VII/1926. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/136.

¹⁸²⁸ “...the attention of the Spanish authorities, in conversation and in writing, the view of this Government in regard to the rights of American corporations under the Treaty of 1902...”. Instrucción 68, de Harrison a Hammond, 7/VIII/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁸²⁹ Memorando de Hammond para el Ministro de Estado, 10/IX/1926. NARA, *Ibidem*.

española tardó bastante en llegar, y cuando lo hizo fue para cumplir las previsiones que Flores de Lemus había hecho ante Cunningham meses atrás. En una nota emitida el 20 de noviembre por el Ministerio de Estado, y en subsiguientes conversaciones entre Hammond y Yanguas, éste desestimó las alegaciones norteamericanas. Como habían temido en Washington, el Ministro adujo que el tratado hispano-norteamericano de principios de siglo “no se aplica a corporaciones y compañías, sino sólo a ciudadanos o súbditos”. Aparte, España había denegado previamente una petición similar a la estadounidense que había sido presentada por el gobierno de Mussolini, y “no podía dar a los americanos un tratamiento que denegó a los italianos¹⁸³⁰”.

El Departamento de Estado debía ahora asumir que una de las alternativas concebidas para mejorar la posición del NCB en España había fracasado y que el único camino posible pasaba por la temida negociación de un acuerdo impositivo especial con Madrid. Diversos eventos contribuyeron entonces a aliviar las dificultades que poco antes habían llevado a aparcar esta última opción. Para empezar, a finales de noviembre de 1926 el Jurado de Utilidades había comenzado finalmente a calcular la cantidad que le tocaba satisfacer al IBC, en concepto de impuestos, para los primeros años veinte. Cuando conocieron las primeras decisiones tomadas por el organismo hacendístico, los dirigentes del banco se encontraron molestos no sólo por la aplicación de la cuota del 1%, sino también por el hecho de que, según su punto de vista, “el impuesto sobre los beneficios (...) había sido fijado de manera bastante arbitraria en un 10% de las ganancias del banco dentro y fuera de España, mientras que en España el banco ha estado realmente operando con pérdidas¹⁸³¹”. Por otra parte, el propio Yanguas aseguró por entonces a Hammond que su gobierno estaba “perfectamente dispuesto” a convenir con los Estados Unidos “un tratamiento como el que tienen franceses y británicos”. Asimismo prometió que las negociaciones no se verían complicadas por “la introducción de otras cuestiones”, en clara alusión al problema de las uvas de Almería¹⁸³².

Así las cosas, a finales de enero de 1927 tuvieron lugar en Washington dos reuniones entre oficiales del Departamento de Estado, el Embajador Hammond –

¹⁸³⁰ “...does not apply to corporations and companies, but only to citizens and subjects...”; “...could not give Americans treatment which they denied to Italians...”. Tel. 89, de Hammond a Kellogg, 29/XI/1926. También Nota Verbal del Ministerio de Estado a Hammond, 20/XI/1926. NARA, *Ibidem*.

¹⁸³¹ “The profits tax (...) had been set quite arbitrarily at 10% of the bank’s profits in and out of Spain, whereas in Spain the bank had actually operated at a loss...”. Memorando de la DWEA, 23/XI/1926. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.5123/57.

¹⁸³² “...perfectly willing...”; “...a treatment such as the British and Frech have...”; “...by injecting any other questions...”. Tel. 89, de Hammond a Kellogg, ya cit. Vid. asimismo tel. 92, de Hammond a Kellogg, 3/XII/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

presente entonces en la capital norteamericana-, y W.W. Lancaster, representando al *Citibank*. Olvidando definitivamente las críticas que podría suscitar una colaboración estrecha entre el banco y la oficina de Kellogg, los asistentes acordaron que “el tratamiento que se desea sea acordado en cada país a las corporaciones del otro podría ser facilitado de la mejor manera mediante la conclusión de una convención” hispano-norteamericana. En los días siguientes los funcionarios norteamericanos elaboraron un proyecto de convenio de gran simpleza, que se limitaba a asentar que las empresas de España y los Estados Unidos disfrutarían en ambas naciones del trato de NMF en lo concerniente a impuestos¹⁸³³. El documento se remitió a Madrid el 3 de febrero de 1927, y días después se otorgaban plenos poderes a Hammond para que condujese la negociación en la manera que le pareciese más conveniente¹⁸³⁴.

Ahora bien, los estadounidenses se habían apresurado al dar por buenas las esperanzadoras promesas de Yanguas, quien en febrero de 1927 abandonó el Ministerio de Estado, donde fue sustituido por el propio Primo de Rivera. Durante la mayor parte de la primavera de ese año, el Agregado Comercial Cunningham, los representantes de la IBC en España, y el propio Embajador trataron de hacer valer el proyecto norteamericano frente a Flores de Lemus, el Subsecretario de Estado Espinosa, el Ministerio de Hacienda y el propio Dictador. La postura de todos ellos demostró que los españoles, a pesar de las buenas palabras, seguían sin estar dispuestos a poner las cosas fáciles a los Estados Unidos. En primer lugar, adujeron que España no podía acceder a un acuerdo genérico basado exclusivamente en el principio de NMF, sino uno concreto “en el que se establezca el régimen de las Sociedades de cada uno de los dos países”. Por otra parte, afirmaron no tener claro “cuál habría de ser el [régimen] que se aplicará en los Estados Unidos a las Sociedades o Entidades españolas”, habida cuenta de que cada uno de los estados norteamericanos tenía sus propias leyes en materia de asociación empresarial¹⁸³⁵.

La Dictadura española acababa de poner una condición que difícilmente podían cumplir los Estados Unidos, habida cuenta de la compleja estructura federal de aquel país. Si Washington accedía a fijar estrictamente el régimen legal de las empresas españolas en Norteamérica, el gobierno central corría el peligro de “restringir los pode-

¹⁸³³ “...the treatment which it is desired should be accorded in each country to corporations and associations of the other might best be provided for by the conclusion of a convention...”. Instrucción 135, del Subsecretario de Estado al Encargado de Negocios en España, Francis White, 3/II/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁸³⁴ Instrucción 147, del Subsecretario de Estado a Hammond, 17/II/1927. NARA, Ibidem.

¹⁸³⁵ Vid. Nota 64, de Primo a Hammond, 22/III/1927. Memorando de Cunningham sobre una conversación con Flores de Lemus, 15/III/1927. Desps. 329, 386 y 410 de Hammond a Kellogg, 11/IV/1927, 4/VI/1927 y 29/VI/1927. NARA, Ibidem.

res de los Estados a la hora de tasar asociaciones extranjeras¹⁸³⁶, incurriendo en un grave conflicto de competencias. Así, Hammond no pudo ir más allá de asegurar informalmente al Ministerio de Estado que, en aquel momento, en ninguna parte de los Estados Unidos “existía restricción alguna de importancia relativa a la posesión de acciones”¹⁸³⁷ por parte de extranjeros. Naturalmente, una aseveración tan vaga no parecía suficiente para satisfacer las exigencias de Madrid, y en el Departamento de Estado decidieron definitivamente que no era el momento ni la situación de hacer ulteriores esfuerzos en beneficio del NCB. Por una parte, la urgencia del acuerdo pareció disminuir cuando el Secretario de la Embajada norteamericana en España, Percy Blair, informó de que, a pesar de las quejas del banco en relación con los cálculos impositivos de la Junta de Utilidades, la IBC no estaba “siendo discriminada en materia de tasación, al menos en lo que refiere a otros bancos extranjeros de la competencia”¹⁸³⁸. De otro lado, a la altura del verano de 1927 las energías del Departamento de Estado con respecto a España comenzaron a centrarse en la tarea, mucho más relevante, de lograr una ampliación indefinida del *modus vivendi*, que llegaría a finales de 1927¹⁸³⁹.

En esta situación resultaron inútiles las nuevas aproximaciones que efectuaron, durante la segunda mitad de 1927 y en 1928, los agentes del NCB ante el Departamento de Estado, instando a éste a considerar nuevas vías de acción para lograr la solución del problema bancario. Sin embargo, a pesar de la inacción de Washington en esos meses, las repetidas instancias que la diplomacia norteamericana había efectuado ante el gobierno español en los años anteriores no quedaron sin efecto. A la altura de 1929, cuando la Dictadura de Primo de Rivera comenzaba a mostrar claros signos de crisis, y sus dirigentes percibían quizá con mayor claridad la dependencia económica del país respecto del exterior, se decidió que no merecía la pena mantener una medida impositiva que había creado tantos problemas con los gobiernos de las principales potencias. Por ello, el 26 de noviembre de ese año, el Ministerio de Hacienda emitió una Real Orden eliminando la tasa sobre el caudal global de los bancos extranjeros, y disponiendo que a partir de entonces aquéllos serían gravados exclusivamente en “la proporción de los beneficios totales del banco, y (...) de su capital total (...) correspondiente a sus negocios en España”. Como aseguraba el Cónsul de los Estados Unidos en Barcelona, con esta medida desaparecían “las desigualdades

¹⁸³⁶ “...restrict the power of the states in the matter of taxing foreign corporations...”. Carta de William R. Cattle a Lancaster, 9/V/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/163.

¹⁸³⁷ Nota de Hammond a Primo, 8/VII/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1927.

¹⁸³⁸ “...being discriminated against in the way of taxation insofar as other foreign competing banks are concerned...”. Carta personal de Blair a Castle, 28/VII/1927. Hammond había expresado la misma opinión en su desp. 318 al Secretario de Estado, 25/III/1927. NARA, *Ibidem*.

¹⁸³⁹ Memorando del Departamento de Estado, 17/XI/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.512/163.

impositivas y todos los bancos foráneos quedaban igualados en materia de tasa-ción¹⁸⁴⁰. El gobierno norteamericano veía una vez más aplicado el principio de la *Puerta Abierta*, y el Citibank había logrado aparentemente lo que deseaba para poder desarrollar sus actividades en la Península. Sin embargo, sus problemas estaban lejos de haber acabado, y los enfrentamientos entre la entidad financiera y el gobierno español resurgieron con fuerza durante los años de la República¹⁸⁴¹.

La ITT y la creación de la *Compañía Telefónica Nacional de España*

El caso de la *Compañía Telefónica Nacional de España* (CTNE) supone una excepción dentro de los cuatro ejemplos de inversiones norteamericanas que hemos seleccionado para su tratamiento en el presente capítulo. La diferencia radica en la estrategia escogida por la empresa a la hora de emprender su aventura en la Península Ibérica. Mientras la Ford, el NCB y las petroleras decidieron ignorar primero, y luego enfrentarse directamente al nacionalismo económico español, la *International Telephone & Telegraph Company* (ITT) aprovechó los resortes de dicho nacionalismo para hacerse con una importante cuota de mercado. Esta peculiaridad hizo también que el tipo de ayuda oficial recibido por la corporación telefónica fuera distinto al obtenido por el resto de negocios estadounidenses, y pusiera de manifiesto algunas de las contradicciones de la política oficial seguida por el Departamento de Estado.

Como ya hemos demostrado sobradamente, el gobierno de Washington llevaba mucho tiempo tratando de ayudar a la expansión de las empresas norteamericanas en el exterior mediante la adhesión al principio de Puerta Abierta. Para una nación que había llegado algo tarde al reparto de los mercados internacionales, la defensa de la libre competencia resultaba la vía más lógica para fomentar el acceso de los hombres de negocios estadounidenses a escenarios económicos donde previamente se habían asentado los europeos. Sin embargo, hubo algunas ocasiones en que esta táctica se demostró poco eficiente a la hora de proteger determinadas inversiones. En tales casos, el gobierno de los Estados Unidos trató de ignorar de la mejor manera posible los postulados de la Puerta Abierta, o bien se embarcó en un debate interno acerca de la mejor manera de afrontar la incompatibilidad entre el deseo de auxiliar a determinados intereses privados, y los postulados del libre comercio. La primera de estas soluciones fue la aplicada generalmente en Latinoamérica, donde la Puerta Abierta se sustituyó en los años veinte por otra construcción ideológica, la Política del Buen Vecino. Bajo

¹⁸⁴⁰ "...the proportion of the total profits of the bank and (...) of its total capital (...) relating to its business in Spain..."; "...tax inequalities and placed all foreign bank on equal footing as to taxation...". Informe del Cónsul en Barcelona, 14/XII/1929. NARA, *Ibidem*, 852.512/170.

¹⁸⁴¹ Vid. documentos contenidos en la serie NARA, RG 59, 1930-1939, 852.512 INTERNATIONAL BANKING CORPORATION.

sus auspicios se promovió la supremacía de los intereses norteamericanos en el Hemisferio Occidental, y se trató de reducir la competencia planteada allí por los Estados del Viejo Continente¹⁸⁴². En cambio, el debate institucional surgió siempre que el cuestionamiento de la libre competencia hacía referencia a áreas en las que ésta había sido pública y tradicionalmente invocada por los Estados Unidos, como pasaba en el caso de Asia. Aquí, apartarse de la línea liberal podía limitar la ulterior capacidad de acción de la diplomacia norteamericana, o privilegiar a unos intereses empresariales estadounidenses frente a otros de la misma nacionalidad. Ahora bien, en varias ocasiones la discusión no era óbice para que el Departamento de Estado aceptase hechos consumados, y terminase también comprometiendo su política de Puerta Abierta. Por ejemplo, las críticas de algunos funcionarios de los Departamentos de Comercio y Estado no impidieron que Hughes y Hoover terminasen apoyando en 1923 a un consorcio americano en sus acuerdos con intereses ingleses para constituir lo que en realidad era un monopolio que cerraba a otros competidores, ya fueran estadounidenses o no, la posibilidad de explotación de los campos petrolíferos iraníes¹⁸⁴³. El problema de la ITT puede insertarse dentro de ese grupo de contenciosos que suscitaron la reflexión interna dentro de la administración norteamericana.

Uno de los sectores que más claramente simbolizó la expansión de la empresa norteamericana tras la Gran Guerra fue el de la industria eléctrica. La supremacía alcanzada en este campo por los productores de los Estados Unidos les otorgó una gran ventaja a la hora de vender sus productos en el exterior¹⁸⁴⁴. Así lo percibió para el caso español el Agregado Comercial Jones, en septiembre de 1919, cuando en un informe advertía de que “existe un gran consumo de energía eléctrica y un futuro prometedor para el desarrollo de las industrias eléctricas [...en] Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia y Bilbao”, y aconsejaba a los “productores americanos con intenciones de entrar en el mercado español” que abrieran agencias en la Península¹⁸⁴⁵. Reflexiones como esta forjaron la base de la expansión que a nivel mundial experimentaron empresas como la *International General Electric*, subsidiaria de la *General Electric* estadounidense, que para 1930 alcanzaba un nivel de inversión global de 111,6 millones de dólares. Ahora bien, el negocio para este amplio sector productivo no estaba sólo

¹⁸⁴² WILSON, J.H.: *American...op.cit.*, pp. 157-183.

¹⁸⁴³ Ibidem, pp. 184-200. Vid. también RUBIN, Michael A.: “Stumbling through the Open Door: The U.S. in Persia and the Standard-Sinclair Oil Dispute, 1920-1925”, *Iranian Studies*, Vol. XVIII, nº 3-4 (1995), pp. 203-229.

¹⁸⁴⁴ WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, pp. 65-72.

¹⁸⁴⁵ “There is a large consumption of electric power and a promising future for the development of electrical industries...”; “...Barcelona, Madrid, Seville, Valencia and Bilbao...”; “...American manufacturers intending to enter the Spanish market...”. Informe de Jones, 20/IX/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

en encontrar mercados para sus productos, sino en participar en el desarrollo de infraestructuras, tales como la instalación de centrales para el suministro eléctrico o la extensión de líneas telefónicas¹⁸⁴⁶.

Al final de la Gran Guerra la implantación del teléfono en Europa era todavía relativamente modesta –menos de cinco aparatos por cada mil habitantes en Gran Bretaña, y menos de tres en Francia- en comparación con la de los Estados Unidos –donde la cifra ascendía a 64 teléfonos por cada mil personas-. Por lo tanto, el presumible crecimiento de la red europea ofrecía importantes perspectivas para los proveedores de material y servicios telefónicos. Ahora bien, cualquier corporación que deseara aventurarse por este camino debía conocer las especiales circunstancias que marcaban la competencia interempresarial en el ámbito de la telefonía. La mayoría de las compañías que explotaban servicios de comunicación por voz lo hacían en un régimen de monopolio o quasi-monopolio. En algunas ocasiones habían conseguido de autoridades gubernamentales, regionales o locales el permiso para construir una red, a cambio de su explotación en exclusividad durante un período de tiempo determinado. En otros casos solía existir una firma que, sin disfrutar de una exclusividad legal, se había hecho con el control casi total del servicio en determinadas áreas. Así ocurrió con la *American Telephone & Telegraph Corporation* (ATT), que a la altura de 1920 acaparaba una gran parte de las líneas de larga distancia en los Estados Unidos¹⁸⁴⁷. Tales situaciones podían tender a perpetuarse en el caso de compañías que decidieran llegar a un acuerdo mutuo para repartirse zonas de influencia, como hicieron a mediados de los años veinte la ATT y la ITT, accediendo la primera a no enfrentarse a la segunda en el mercado mundial, y esta última a no comprometer la posición de la *American Telephone* dentro de los Estados Unidos.

Con todo, a comienzos de la tercera década del siglo XX, la *International Telephone & Telegraph Company* (ITT) era todavía una pequeña entidad, fruto de las ambiciones y los proyectos de los hermanos Hernand y Sosthenes Behn. Éstos se habían hecho con el control, en los años inmediatamente anteriores a la guerra y luego durante el período de la neutralidad norteamericana, de dos corporaciones que dominaban el servicio telefónico de las dos islas más importantes del Caribe: la *Porto Rico Telephone Co.* y la *Cuban Telephone Co.*. Desde su plataforma antillana, los Behn estrecharon sus contactos con los financieros de la Banca Morgan y el NCB, y comenzaron una amistosa colaboración con la ATT, con la que en 1917 planificaron la construcción de un cable telefónico subterráneo entre La Habana y Cabo Oeste (Florida).

¹⁸⁴⁶ WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, pp. 129-134.

¹⁸⁴⁷ HOCHHEISER, Sheldon: "The American Telephone and Telegraph Company", *The Encyclopedia of Telecommunications*, Vol. I, New York, Marcel Dekker, 1990.

Acabada la contienda, el emprendedor Sosthenes Behn decidió aprovechar las especiales circunstancias del momento para expandir sus negocios, y en 1920 creó una nueva empresa bajo la que agrupar sus intereses actuales y futuros: la ITT, de la que él y Hernand fueron respectivamente presidente y vicepresidente. Aunque la firma estuvo limitada en un principio al control de los negocios telefónicos cubano y puertorriqueño, Sosthenes se puso a trabajar firmemente en su expansión, y pronto fijó la atención en España¹⁸⁴⁸.

Aunque no se ha dilucidado el origen exacto del interés de la ITT por el mercado español, a Behn no le faltaban medios de conocer las oportunidades que ofrecía la Península Ibérica. La oficina del Agregado Comercial norteamericano en Madrid ya había advertido al poco de acabar la guerra que “las compañías de teléfono y telégrafo españolas han pospuesto de manera considerable el trabajo de construcción, relativo a la extensión de líneas, la mejora del equipo de intercambio, y el recambio de material desgastado u obsoleto¹⁸⁴⁹”. Por otra parte, es probable que los trabajadores de la AIT en España notaran igualmente la necesidad de reforma del servicio telefónico del país, y así lo hicieran saber a Behn, a través de las conexiones que éste tenía con el *Citi-bank*. Independientemente de las posibles fuentes de información con que pudiera contar la ITT, lo cierto es que a fines de 1922 o principios de 1923 la compañía envió a España a uno de sus vicepresidentes, Lewis J. Proctor, que anteriormente había trabajado para la *Porto Rican Telephone*. Su misión consistía en hacer un estudio de la situación de las comunicaciones por voz en el país, y proponer ideas para su mejora. El proyecto contaba con el beneplácito de la ATT, y Proctor pudo instalar su cuartel general en las oficinas madrileñas de la *Compañía de Teléfonos Bell*, subsidiaria de la *International Western Electric*, una empresa dedicada a la fabricación de aparatos telefónicos, y a su vez propiedad de la *American Telephone*. Acompañado de un joven directivo de la Bell, Gumersindo Rico, el vicepresidente de la ITT pudo comprobar el mal estado de la red telefónica del país, diversificada en multitud de concesiones locales, con defectuosas conexiones interurbanas y una tecnología anticuada. En este desolador panorama descollaba la Compañía Peninsular de Teléfonos, que tenía los

¹⁸⁴⁸ La mayor parte de la información contenida en los dos párrafos anteriores proviene de SOBELL, Robert: *ITT: The Management of Opportunity*, Washington D.C., Beard Books, 2000. Se trata de la mejor obra sobre la ITT, ya que el autor contó con acceso libre a los archivos de la compañía. Para más información, vid. SAMPSON, Anthony: *El estado soberano de la ITT*, Barcelona, Dopesa, 1973. Vid especialmente pp. 14-40. Y los artículos “International Communications”, *Time Magazine*, 2/IV/1928 y 21/V/1928; “Great Behn Design”, *Time Magazine*, 24/XII/1928.

¹⁸⁴⁹ “Spanish telephone and telegraph companies have considerably postponed construction work, involving extension of lines, the improvement of exchange equipment and the replacement of worn-out or obsolete material”. Informe de Jones, 20/IX/1919, ya cit.

derechos de explotación de todas las redes interurbanas y de 35 de los 94 sistemas telefónicos urbanos¹⁸⁵⁰.

Para el mes de mayo de 1923, Proctor había concluido sus pesquisas, y preparó un pequeño documento justificando la necesidad de reorganizar la telefonía española, y la conveniencia de hacerlo mediante una concesión estatal a una única empresa¹⁸⁵¹. Debió ser en este momento cuando el hombre de la ITT solicitó los servicios del nuevo Embajador norteamericano en Madrid, Alexander Pollock Moore, para que le ayudase a difundir su proyecto entre las diversas autoridades del país¹⁸⁵². El diplomático dudó poco a la hora de efectuar el trabajo que se pedía. Confesó estar “interesado en América por encima de todo”, y pensaba “que lo mejor en el mundo es hacerse con el negocio¹⁸⁵³”. Sin embargo, era seguramente consciente de que las empresas telefónicas en general, y la idea de Proctor en particular, implicaban prácticas monopolísticas que contravenían los principios de libre competencia y de igualdad de oportunidades para todas las empresas americanas. Por ello el Embajador se cuidó mucho de no informar de sus trabajos al Departamento de Estado. No obstante, resulta fácil distinguir su mano a la hora de preparar las entrevistas que el enviado de Behn mantuvo con diversos miembros del gobierno de Alhucemas en los últimos meses de vida del sistema constitucional de la Restauración. Igualmente debió ser Moore quien concertó el encuentro de Sosthenes Behn con Primo de Rivera, apenas un mes después del golpe de Estado perpetrado por el Dictador¹⁸⁵⁴.

La implantación del nuevo régimen político vino acompañada de nuevas esperanzas para la ITT, aunque también de la constatación de que sus proyectos debían enfrentarse al mismo obstáculo que los demás intereses extranjeros: el nacionalismo económico. El Directorio parecía dispuesto a mejorar de una vez por todas el problema

¹⁸⁵⁰ El trabajo más completo acerca de la entrada de la ITT en España es el efectuado para su tesis doctoral por el Ingeniero de Telecomunicaciones Antonio Pérez Yuste, quien pudo acceder a los papeles privados de Gumersindo Rico. De él proceden los datos sobre la misión de Proctor, y otros que se indicarán oportunamente. PÉREZ YUSTE, Antonio: *La Compañía Telefónica Nacional de España en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, Universidad Politécnica, ETSI de Telecomunicación, 2004. Sobre la Peninsular, pp. . La misión de Proctor en pp. 74-76.

¹⁸⁵¹ Ibidem, pp. 78-79.

¹⁸⁵² Douglas Little afirma que la intervención de Moore no tuvo lugar hasta el año siguiente. Sin embargo, el Embajador confesó en julio de 1924 que “I have had this matter up, myself, for a year”. Carta de Moore al Cónsul en Barcelona, 31/VII/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1984. Vid. LITTLE, Douglas J.: “Twenty Years of Turmoil: ITT, the State Department and Spain, 1924-1944”, *Business History Review*, Vol. LIII, n.º 4 (Winter, 1979), pp. 449-472, especialmente p. 451.

¹⁸⁵³ “...America first, last and all the time...”; “...the best thing in the world is to get the business...”. Carta de Moore a Totten, ya cit.

¹⁸⁵⁴ Menciones a las entrevistas en PÉREZ, A.: *La Compañía...op.cit.*, pp. 77 y 82.

de las comunicaciones, habida cuenta del “importante papel que la telefonía viene desempeñando en la defensa nacional¹⁸⁵⁵”. Sin embargo, existían dudas en cuanto al procedimiento a aplicar. Por una parte, las autoridades parecieron considerar seriamente las propuestas de Proctor y Behn, que significaban la cesión de un importante servicio a intereses extranjeros. Por otra, el nuevo Estatuto Municipal de 1924 otorgó a las ciudades el control de sus líneas telefónicas, en lo que semejaba una apuesta por la vía nacionalista¹⁸⁵⁶. Ante esta dicotomía, los norteamericanos se apresuraron a poner la balanza de su lado. Por una parte, el Embajador Moore se reafirmó en la necesidad de mantener sus gestiones en secreto. Tras constatar que con los españoles “uno debe ser muy cuidadoso en lo que se dice”, trabajó para que no saliera a la luz pública que un grupo extranjero deseaba hacerse con el monopolio telefónico¹⁸⁵⁷. De otro lado, Behn emprendió una maniobra de maquillaje que tenía por objeto españolizar sus proyectos.

A comienzos de 1924 la ITT desplegó su plan. Con la ayuda financiera del *Citibank* y de la subsidiaria francesa de la Casa Morgan, Behn adquirió la Compañía Peninsular de Teléfonos, la red telefónica de Madrid, y la Sociedad General de Teléfonos, que controlaba las líneas de diversas ciudades¹⁸⁵⁸. Por otra parte, según confirmaron personalmente al Comisionado Asistente de Comercio de la Embajada en Madrid, James G. Burke, Sosthenes y sus hombres se hicieron el apoyo del importantísimo Banco Urquijo, así como del Banco Hispano-Americano¹⁸⁵⁹. Conseguido todo ello, colocaron sus nuevas adquisiciones en España bajo control de una nueva empresa, la *Compañía Telefónica Nacional de España* (CTNE). Constituida oficialmente el 24 de abril de 1924, se sometió voluntariamente a las leyes españolas, y fue dotada de un consejo de administración formando mayoritariamente por hombres del país —había seis españoles y tres estadounidenses: el Marqués de Urquijo hacía de presidente; Julian Cifuentes, del Hispano-Americano, actuaba de vicepresidente; las vocalías las ocupaban otros dos miembros del Banco Urquijo, el Marqués de Perijáa, y los hermanos Behn y Proctor; por último, Gumersindo Rico hacía las veces de Secretario-. A pesar

¹⁸⁵⁵ Exposición de motivos del Directorio para Alfonso XIII, VIII/1924. Archivo Histórico Nacional (AHN), Fondos Contemporáneos (FC), Serie Directorio (PRIMO DE RIVERA), Caja 223/1, Exp. 6.

¹⁸⁵⁶ Sobre el Estatuto Municipal, vid. GONZÁLEZ, E.: *La España...op.cit.*, pp. 129-135. Sus derivaciones telefónicas en PÉREZ, A.: *La Compañía...op.cit.*, pp. 117-126.

¹⁸⁵⁷ “...one has to be very careful in what is said...”. Carta de Moore a Totten, ya cit.

¹⁸⁵⁸ Las conexiones con el Cityban en SOBEL, R.: *ITT...op.cit.*, p. 38; y con la Casa Morgan de París en la Ponencia del General Francisco Ruiz del Portal, 13/VIII/1924. AHC, FC-PRIMO DE RIVERA, Caja 223/1, Exp. 6. La adquisición de la Peninsular en PÉREZ, A.: *La Compañía...op.cit.*, p. 127.

¹⁸⁵⁹ Informe de Burke, 7/IV/1924. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.75/7.

de las apariencias, los estatutos fueron formulados de manera que la ITT ostentara en todo momento el control de la nueva empresa. Finalmente, los americanos presentaron al Directorio, en ese mismo mes de abril, un proyecto formal “para llevar a cabo en breve plazo la instalación de una red completa y moderna de teléfonos en España, sin imponer al Estado ningún desembolso¹⁸⁶⁰”.

La lectura del proyecto de la CTNE llevó al Directorio a optar finalmente por la vía del monopolio de explotación privada. Consecuentemente, “al objeto de dar al asunto mayor publicidad¹⁸⁶¹”, se publicó el 15 de febrero de 1924 un Real Decreto estableciendo la creación de una Comisión de siete miembros bajo la presidencia del Director General de Comunicaciones. Su labor consistía en analizar los diversos proyectos que se presentaran en las semanas siguientes para la reorganización del sistema telefónico. El documento imponía a las empresas aspirantes una serie de condiciones que servían como tributo a los sentimientos nacionalistas. Entre ellos destacan la necesidad de que las proposiciones tuvieran un “carácter nacional”, y se sometieran a la “obligación de construir el material de primera instalación en el país en la parte que se pueda¹⁸⁶²”. Cuatro compañías acudieron al concurso: la CTNE, la Compañía de Teléfonos Ericsson, la *Siemens-Halske*, y la belga *New Antwerp Telephone and Electric Works*. Enseguida fueron rechazados los proyectos de la Antwerp —“porque no se ajustaba a ninguno de los preceptos”-, y de la Siemens —“por haberse presentado fuera de plazo cuando ya la Comisión había sido disuelta¹⁸⁶³”-. Sin embargo, Behn encontró un fuerte competidor en los suecos de la Ericsson, que poco antes habían construido en Getafe una fábrica de teléfonos, y se habían hecho con la red de la ciudad de Valencia¹⁸⁶⁴.

En esta coyuntura la gente de la ITT volvió a pedir el concurso de Alexander Moore, a quien convencieron de que “los suecos usaban tácticas que (...) no eran justas”, y circulaban rumores asegurando que “el sistema telefónico americano era ineficaz y (...) que el capital americano utilizaba vías poco limpias”. Apercebido de estos hechos, el Embajador puso todos sus empeños en “convencer a las autoridades españolas no sólo de que el sistema americano era el mejor del mundo, sino que los méto-

¹⁸⁶⁰ Ponencia de Ruiz del Portal, ya cit.

¹⁸⁶¹ Exposición de motivos para Alfonso XIII, ya cit.

¹⁸⁶² El texto completo del Decreto fue publicado en la *Gaceta* el 15/V/1924. Se ha usado la reproducción íntegra que aparece en PÉREZ, A.: *La Compañía...op.cit.*, pp. 152-153.

¹⁸⁶³ Ponencia del General Antonio Mayandía, 11/VIII/1924. AHC, FC-PRIMO DE RIVERA, Caja 223/1, Exp. 6.

¹⁸⁶⁴ PÉREZ, A.: *La Compañía...op.cit.*, p. 172.

dos financieros americanos eran de la más alta calidad¹⁸⁶⁵. Por otro lado, Behn y sus subordinados trataron de calmar todos los recelos que pudieran existir en el seno del gobierno español, y se apresuraron a aceptar las modificaciones que para su plan fue proponiendo la Comisión de Telecomunicaciones, tendentes a establecer un mayor control estatal sobre la gestión y los beneficios del futuro monopolio.

Pese a estos esfuerzos, a comienzos del verano una fuga en el sistema de protección de la información establecido por Moore puso en peligro el futuro de los intereses estadounidenses, y alertó al Departamento de Estado de los manejos de su representante en España. En junio, uno de los Cónsules de los Estados Unidos en Barcelona, Frank Anderson Henry, escribió que “intereses americanos representados por la International Telegraph and Telephone Company (sic), se encuentran entre los que han hecho proposiciones al gobierno” para “dotar a España de un servicio telefónico completo y moderno¹⁸⁶⁶”. Como era práctica común en Washington, esta información fue remitida al Departamento de Comercio, y publicada en los *Commerce Reports* de esa oficina el 30 de junio. Inmediatamente después algunos periódicos americanos se hicieron eco del rumor, afirmando que las intenciones de la ITT pasaban por “americanizar el sistema telefónico español y equiparlo con material americano”. Si la noticia se difundía por España, el proyecto de la CTNE podía verse en peligro, ya que una de las condiciones impuestas por el Directorio era que la red telefónica habría de surtir de materiales fabricados en España. Advertido de esto, el Embajador se vio en la tesitura de pedir “al Departamento de Comercio que se abstuviera de publicar o dar para que se publique cualquier noticia que pueda ser usada por competidores extranjeros en detrimento de una compañía americana¹⁸⁶⁷”. En Washington no pidieron a Moore ninguna explicación sobre sus conexiones con la ITT, y aparentemente hicieron caso de las indicaciones del diplomático. Ninguna nueva filtración perturbó el ritmo de los acontecimientos, y las aguas volvieron a discurrir a favor de los estadounidenses.

El 11 de agosto de 1924 el general Antonio Mayandía y Gómez presentaba una ponencia a sus compañeros del Directorio, informando que “la Dirección General de

¹⁸⁶⁵ “...The Swedes used tactics that (...) were not fair...”; “...They circulated reports that the American telephone system was inefficient and (...) that American capital used sharp practices...”; “...convincing the Spanish officials that not only was the American telephone the best in the world, but that American business methods were of the highest type...”. Desp. 410, de Moore a Hughes, 9/IX/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924

¹⁸⁶⁶ “...American interests represented by American Telegraph and Telephone Company are among those which have made propositions...”; “...furnishing Spain with a complete and modern telephone system...”. Informe del Consulado de Barcelona al Departamento de Estado, 7/VI/1924. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.75/7.

¹⁸⁶⁷ “...to refrain from publishing or releasing for publication any news which could be used by foreign competitors to the detriment of any American company...”. Desp. 385, de Moore a Hughes, 3/VIII/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924.

Comunicaciones estima que la proposición de la *Telefónica Nacional* es superior y ofrece mucho (sic) más garantías que la presentada por la Casa *Ericsson*¹⁸⁶⁸. Tras efectuar unos últimos retoques en la formulación del futuro compromiso, se pasó el asunto a manos del Rey, quien el 25 de agosto firmó un Real Decreto autorizando contratar “con la Compañía Telefónica Nacional de España la organización, reforma y ampliación del servicio telefónico nacional¹⁸⁶⁹”. El contrato firmado entre la CTNE y el Estado apareció en la *Gaceta* de Madrid tres días después. Según sus términos, la compañía tomaba bajo su control todas las líneas telefónicas que en ese momento se encontraban en manos del gobierno. En cuanto a las concesiones explotadas por intereses privados y todavía vigentes, la Telefónica se haría cargo de ellas cuando caducasen, o bien negociaría con los concesionarios una compra de sus derechos. Como contraprestación, la subsidiaria de la ITT se comprometía, en un plazo de cinco años: a dotar de centrales telefónicas automáticas a las principales ciudades españolas; a establecer líneas interurbanas entre todas ellas, incluyendo una conexión entre Madrid y Lisboa, y otra entre Madrid y Ceuta; y a incorporar al sistema telefónico nacional a todas las poblaciones de más de 8.000 habitantes -para 1934 el servicio debería extenderse también a las localidades de más de 4.000 moradores. Por otra parte, la Telefónica accedía: a utilizar en sus trabajos, siempre que estuvieran disponibles, materiales españoles; y a que el 80% de sus trabajadores fueran oriundos de España. A cambio de la concesión del monopolio, el Estado recibía de la CTNE: una suma de dinero equivalente al valor de las propiedades cedidas a ésta, que sería determinada por una Comisión mixta de cuatro miembros, dos designados por el gobierno, y dos por la empresa -la cantidad acordada en noviembre de 1924 ascendió finalmente a cerca de 17'5 millones de pesetas¹⁸⁷⁰-; un diez por ciento de los beneficios netos ordinarios, y la mitad de las ganancias extraordinarias; el derecho a colocar en el Consejo de Administración de la empresa a tres representantes -de los Ministerios de Guerra, Hacienda y Gobernación-, que tendrían derecho a voto; la potestad de inspeccionar anualmente las cuentas de la entidad; y la posibilidad de incautarse del servicio telefónico en caso de guerra o de amenazas para la seguridad del Estado. El monopolio debía tener una duración mínima de veinte años. Al cabo de ese plazo, y siempre que el ejecutivo avisase con dos años de antelación, los bienes de la CTNE revertirían al Estado, a cambio del reembolso de la cantidad neta invertida por la compañía en Es-

¹⁸⁶⁸ Ponencia del General Mayandía, ya cit.

¹⁸⁶⁹ R.D. de 25/VIII/1924. AHC, FC-PRIMO DE RIBERA, Caja 233/1, Exp. 6.

¹⁸⁷⁰ La cifra en PÉREZ, A.: *La Compañía...op.cit.*, p. 223.

pañá, más un 15% en concepto de indemnización. Este porcentaje disminuiría en un punto por cada año que el gobierno decidiera ampliar la vigencia de la concesión¹⁸⁷¹.

A pesar de las cesiones que Behn había tenido que efectuar para hacerse con el contrato, el Embajador de los Estados Unidos estaba exultante con el resultado. Desprendiéndose repentinamente de la cautela que había puesto en práctica durante los meses anteriores, Moore telegrafió al Secretario de Estado el 26 de agosto, informándole de que “intereses (...) americanos han obtenido, con la ayuda de la Embajada, derechos telefónicos exclusivos en España¹⁸⁷²”. El diplomático esperaba seguramente que si afrontaba a sus superiores con hechos consumados terminaría apagando sus recelos. Sin embargo, el secretismo de Moore era algo que Washington no estaba dispuesto a pasar por alto, sobre todo si implicaba una contravención de la línea política oficial adoptada por el gobierno norteamericano. Así, el 26 de agosto Hughes envió a Madrid un severo telegrama, advirtiendo que:

Si bien el Departamento desea que se preste la debida ayuda para que los intereses americanos obtengan una justa igualdad de oportunidades, este gobierno no favorece monopolios de por sí, y (...) no desea que sus representantes ayuden a intereses americanos para asegurarse concesiones o privilegios de carácter monopolístico. Se hará cargo de la importancia de todo ello, ya que el gobierno está protestando continuamente ante otros ejecutivos contra el otorgamiento de concesiones exclusivas a nacionales de otros países¹⁸⁷³.

Pese a esta reconvención, Moore no perdió la esperanza de terminar convenciendo al Secretario de Estado de la idoneidad de su comportamiento. Para ello, se dispuso a matizar el carácter exclusivista de la licencia obtenida por la ITT, y a encuadrarla dentro del contexto general de las relaciones España-Estados Unidos. Así, argumentó que “el teléfono es en la práctica un monopolio natural”, que “sólo una compañía americana (...) deseaba la concesión”, y que sus “esfuerzos no se desplegaron tanto a favor de la empresa como en beneficio del sistema telefónico americano”. Por otra parte, escribió que “este contrato hará más por los intereses españoles y americanos que cualquier cosa lograda en España. Es algo bueno no sólo para América,

¹⁸⁷¹ Una copia de la versión inglesa del contrato en Desp. 409, de Moore a Hughes, 9/IX/1924. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.75/12.

¹⁸⁷² “American telephone interests have secured, with the assistance of the Embassy, exclusive telephone rights in Spain”. Tel. 39, de Moore a Hughes, 26/VIII/1924. NARA, Ibidem, 852.75/9. Una versión ligeramente alterada de este telegrama se publicó en FRUS, 1924, Vol. 2, p. 692.

¹⁸⁷³ “While the Department is desirous that appropriate assistance should be given in order to obtain for legitimate American interests a fair and equal opportunity, this Government does not favor monopolies in themselves, and (...) does not desire its representatives abroad to aid American interests in securing concessions or privileges monopolistic in character”. Tel. 38, de Hughes a Moore, 29/VIII/1927. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924. Otra versión en FRUS, 1924, Vol. 2, p. 693.

sino también para España, y estoy orgulloso de su realización. En lugar de ser criticado por mis actos, siento que debería dárseme crédito por mi logro¹⁸⁷⁴.

Esta orgullosa respuesta del diplomático destinado en España afrontó al Secretario de Estado con la desagradable necesidad de decidir si rechazaba cualquier futura colaboración con la ITT, u optaba por la postura pragmática que defendía Moore. Se abrió así un debate interno entre diversos oficiales del Departamento de exteriores que arrojó resultados ambiguos. Augustin M. Ferrin, el Cónsul Americano en Madrid que en estos años ejercía el papel de informador secundario para los hombres de Hughes, aconsejó a éstos distanciarse de la CTNE. En un informe redactado en septiembre de 1924, auguraba que “cuando se restaure el gobierno parlamentario se puede llevar a cabo un intento de revisar [... los] términos [...del contrato], o incluso de cancelar la concesión por completo¹⁸⁷⁵”. El mismo temor expresó Henry Carter, de la DWEA, al aconsejar que “se dijera a la ITT de manera informal que si surgían problemas acerca del contrato, no podían buscar apoyo del Departamento”. Ahora bien, por otro lado el mismo Carter parecía aceptar algunos de los argumentos del Embajador en España, al asegurar que:

...el mero hecho de que [el negocio de la Telefónica] sea una concesión exclusiva no es suficiente para tacharlo de monopolio. Un sistema telefónico puede considerarse como un bien público sujeto a regulación gubernamental más que como una industria ordinaria (...). Nuestros propios estados tienen el derecho de otorgar tales franquicias (...). En resumen, diría que el contrato es algo excelente para el gobierno español y para la compañía, en realidad, algo casi demasiado bueno¹⁸⁷⁶.

Esta dualidad de opiniones hizo que el gobierno norteamericano optara momentáneamente por evitar cualquier juicio definitivo acerca del nuevo negocio de los

¹⁸⁷⁴ “...the telephone is practically a natural monopoly...”; “...my efforts were not used for the company so much as they were used for the American telephone system...”; “...this contract will do more for American and Spanish interests than anything that has ever been accomplished in Spain. It is not only a good thing for American, but a good thing for Spain, and I am proud of the accomplishment. Instead of being criticized for my actions, I feel I should be given credit for an accomplishment...”. Desp. 410, de Moore a Hughes, ya cit. “only one American company sought the concession...”. Tel. 41, de Moore a Hughes, 3/IX/1924. FRUS, 1924, Vol. 2, p. 693.

¹⁸⁷⁵ “When parliamentary government is restored an attempt may be made to revise its terms, or even to cancel the concession completely...”. Informe de Ferrin, 16/IX/1924. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1924.

¹⁸⁷⁶ “...the International Telegraph and Telephone Company (sic) should be told informally that if any trouble arises over the contract, they cannot look to the Department for support...”; “...The mere fact that it is an exclusive concession is not sufficient to stamp it as objectionable. A telephone system may be regarded as a public utility subject to governmental regulation rather than ordinary industry (...). Our own states have a right to grant such franchises...”; “...the contract is an excellent thing for the Spanish Government and for the Company, in fact, almost too good...”. Memorando de Carter, 8/X/1924. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.75/18. Las opiniones de Ferrin y Carter han sido recogidas también por LITTLE, D.: “Twenty...art.cit.”, p. 453.

Behn, y prefiriera esperar acontecimientos. Entretanto, la ITT y su subsidiaria española comenzaron a avanzar de manera imparable. A finales del verano de 1925 Behn compró a la ATT la *International Western Electric*, que fue rebautizada como *International Standard Electric*¹⁸⁷⁷. Dedicada a la fabricación de material telefónico, contaba con fábricas en Antwerp, Pekín, París, Londres, Milán, Tokio, Oslo y Barcelona. El Embajador Moore, siguiendo los consejos de Sosthenes, presentó esta adquisición a Primo de Rivera como algo que haría “posible fabricar [en suelo nacional] todo el material (...) que se requiriera para el desarrollo del sistema telefónico en España¹⁸⁷⁸”. Por otra parte, la *International Telephone* no tardó en embarcarse en la búsqueda de ulteriores contratos telefónicos. A finales de la década explotaba concesiones en México, el Sur de Brasil, Uruguay y Argentina, y había obtenido un contrato para la modernización de las líneas italianas de larga distancia. Asimismo, la CTNE se convirtió en el inversor norteamericano con mayor envergadura en España, y creció inexorablemente¹⁸⁷⁹. Para 1930 la compañía contaba con un capital nominal de 500 millones de pesetas –en noviembre de 1924 tal cantidad no llegaba a los 65 millones-, y sus inversiones netas en territorio español alcanzaban los 750 millones¹⁸⁸⁰.

El éxito de esta nueva multinacional de las telecomunicaciones terminó deslumbrando al gobierno norteamericano, que adoptó progresivamente una actitud más benévola hacia la ITT. El anteriormente reacio Ferrin anunciaba sin ambages en agosto de 1926 que había prestado apoyo a la CTNE contra “diversas fuentes de oposición cortas de miras”. Disminuyendo la importancia de posibles complicaciones políticas en el futuro, presentaba a la empresa como un modelo a seguir por otros inversores norteamericanos a la hora de instalar sus intereses en España:

El comercio sigue al dólar resulta una frase manida, pero es tan verdadera en España como en cualquier otro país, y es la opinión de este Consulado que el medio más efectivo de fomentar el comercio con España pasa por la participación en el desarrollo peninsular, tal como la de la ITT a través de la CTNE. (...) Si bien la concesión llama a la compra de materiales españoles en tanto sea posible, ésta ha traído a España gran cantidad de equipamiento americano. (...) No es imposible que se lleve a cabo posteriormente un intento de nacionalizar la compañía por completo, pero antes se habrán americanizado su equipamiento y su técnica, y aunque se retire todo el dinero americano, continuará sin duda la compra de materiales americanos¹⁸⁸¹.

¹⁸⁷⁷ SOBER, R.: *ITT...op.cit.*, pp. 42-44.

¹⁸⁷⁸ Carta de Moore a Primo, 16/VIII/1925. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1925.

¹⁸⁷⁹ WILKINS, M.: *The Maturing...op.cit.*, pp. 131-132.

¹⁸⁸⁰ PÉREZ, A.: *La Compañía...op.cit.*, pp. 231 y 234.

¹⁸⁸¹ “...short-sighted opposition from several sources...”; “...’Trade follows the dollar’ is a trite phrase but it is as true of Spain as on any country, and it is the Consulate’s opinion that the

El objetivo de ayudar a la expansión de los intereses estadounidenses había conseguido sobreponerse a las limitaciones impuestas por la defensa de la igualdad de oportunidades. Con el tiempo, las conexiones entre la ITT y el gobierno norteamericano acabaron adquiriendo una gran intensidad. A la altura de 1931, Sosthenes Behn y su compañía habían devenido en una especie de consejeros informales del Departamento de Estado para todas aquellas cuestiones que tenían que ver con la política de los Estados Unidos hacia España¹⁸⁸². Por otra parte, la diplomacia norteamericana prestó importantes auxilios a la empresa cuando los gobiernos republicanos hicieron realidad los pronósticos iniciales de Ferrin y Carter, y trataron de anular el contrato de la CTNE¹⁸⁸³. No obstante, la presencia norteamericana en la explotación de los servicios telefónicos españoles continuó hasta 1945, cuando el gobierno del General Franco logró nacionalizar completamente la Telefónica¹⁸⁸⁴. Con todo, también se hizo realidad la parte más positiva de los augurios del Cónsul norteamericano en Madrid. Las conexiones entre la ITT y el mercado telefónico español sobrevivieron a la españolización de la CTNE a través de *Standard Eléctrica*, que continuó por muchos años suministrando de aparatos y material a las líneas del país.

most effective way to foment commerce with Spain is by financial participation in peninsular development, such as that of the International Telephone and Telegraph Company through the Compañía Telefónica Nacional de España. (...) While the concession calls for the purchase of Spanish materials as far as practicable, it has brought much American equipment (...). It is not impossible that an attempt may be made later to nationalize the company completely, but it still will first have been Americanized as to equipment and technique, and though all American money may be withdrawn and purchase of American materials will undoubtedly continue...". Informe de Ferrin, 3/VIII/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

¹⁸⁸² Así se vio claramente con ocasión del reconocimiento del régimen republicano español por parte de Washington. Vid. LITTLE, D.: *Malevolent Neutrality. The United States, Great Britain and the Origins of the Spanish Civil War*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1985.

¹⁸⁸³ Vid. documentos sobre el tema en NARA, RG 59, 1930-1939, 852.75.

¹⁸⁸⁴ Vid. LITTLE, D.: "Twenty...art.cit.", pp. 454-472.

Las empresas petroleras norteamericanas ante la creación de la CAMPSA¹⁸⁸⁵

Dentro de la política exterior de los Estados Unidos a lo largo de los años veinte, las compañías petroleras jugaron un papel que fue más allá del mero deseo de las autoridades norteamericanas por ayudar a los inversores de su país. La Primera Guerra Mundial había puesto de manifiesto el valor estratégico del petróleo, en dos sentidos¹⁸⁸⁶. Por una parte, se trataba de una sustancia vital para mantener en funcionamiento las maquinarias bélicas más modernas, y sobre todo los navíos, ya fueran mercantes o de guerra. De otro lado, se había convertido en un elemento de presión tremendamente útil, como quedó demostrado a través de los embargos a que fueron sometidos los neutrales europeos en el bienio 1917-1918. El Departamento de Estado dedujo a partir de estas experiencias las ventajas que conllevaba el control del mayor número posible de yacimientos petrolíferos, así como de las redes de distribución del crudo. Por ello, a partir de 1920 la diplomacia estadounidense se impuso entre sus

¹⁸⁸⁵ Las derivaciones internacionales de la creación del monopolio español de petróleos han sido tratadas en dos artículos publicados por Adrian Shubert y Robert P. Whealey. El primero efectúa un análisis de las ayudas prestadas por los gobiernos de Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos a las compañías petrolíferas expropiadas por el gobierno español. Por su parte, Whealey se preocupa principalmente de las diferentes estrategias adoptadas por las petroleras ante las acciones de la Dictadura, y de mostrar cómo las divergencias entre las distintas empresas permitieron al gobierno de Primo de Rivera continuar abasteciéndose de petróleo. La existencia de ambos artículos, y fundamentalmente el de Shubert, podría justificar que hiciéramos aquí un tratamiento menos exhaustivo del problema, limitándonos a presentar sus líneas generales, y remitiendo a los autores citados para conocer ulteriores detalles. Sin embargo, el análisis detenido de la documentación nos desveló que tanto Shubert como Whealey habían pasado por alto detalles importantes. El primero de ellos se marcó como objetivo demostrar la dependencia que las compañías petroleras tenían de la ayuda de sus gobiernos a la hora de resistir las presiones nacionalizadoras de un Estado como España. De esta manera pasó por alto el destino de empresas como la *Vacuum Oil Company*, que pese a contar con apoyo oficial acabó abandonando la lucha por lo que consideraba una indemnización justa. Asimismo, ignoró el hecho de que no fue la Standard Oil Company quien buscó la ayuda del Departamento de Estado, sino que éste, nada más conocer los proyectos monopolísticos de los españoles, se ofreció a la compañía para proporcionarle aquella ayuda que pudiera necesitar. En tercer lugar, Shubert desestimó el papel limitador que sobre la capacidad de un gobierno para ayudar a empresas privadas tienen tanto las divergencias entre las diversas dependencias administrativas, como la disparidad de intereses que existe entre las mismas compañías. Por su parte, el foco de interés de Whealey queda un poco alejado del tema central de nuestra investigación. Este investigador trata muy por encima el problema de las indemnizaciones, para dedicarse a estudiar las dificultades y ventajas con que se enfrentaba un país como España a la hora de crear un monopolio de petróleos. Vid. SHUBERT, Adrian: "Oil Companies and Governments: International Reaction to the Nationalization of the Petroleum Industry in Spain: 1927-1930", *Journal of Contemporary History*, Vol. XV, n.º 4 (Oct., 1980), pp. 701-720. WHEALEY, Robert H.: "Anglo-American Oil Confronts Spanish Nationalism, 1927-31: A Study of Economic Imperialism", *Diplomatic History*, Vol. XII, n.º 2 (Spring, 1998), pp. 111-126. Por otra parte, la reacción alemana ante la nacionalización del mercado petrolífero español aparece también en VIÑAS, Ángel: *Franco, Hitler y el estallido de la Guerra Civil. Antecedentes y consecuencias*, Madrid, Alianza, 2001, especialmente pp. 58-60.

¹⁸⁸⁶ TURNER, Louis: *Oil Companies in the International System*, London, George Allen & Unwin, 1978, pp. 15-37.

objetivos la defensa de los intereses de determinadas compañías petroleras, que llevó a cabo de distintas maneras. En primer lugar, luchando por mantener las concesiones que aquéllas disfrutaban, como hizo al negar el reconocimiento al gobierno mexicano de Álvaro Obregón, mientras éste se resistiese a respetar las explotaciones petrolíferas controladas por norteamericanos. En segundo lugar, trabajando porque diversas empresas norteamericanas se hicieran con una cuota de participación en la explotación de importantes pozos –así ocurrió en relación con Irán durante 1922-23, y con Indonesia en 1928-¹⁸⁸⁷. Y por último, propiciando que los estadounidenses compitiesen por el dominio de los mercados de consumo. Tal cosa acaeció en el caso de España, donde las importaciones de petróleo norteamericano crecieron ostensiblemente a lo largo de la Gran Guerra, ofreciendo una extraordinaria oportunidad de inversión para las firmas estadounidenses. Así lo veía el Agregado Comercial Chester Jones en septiembre de 1919: “Es obviamente importante que ayudáramos a las compañías americanas a hacerse con una información que les ayude a decidir si deberían entrar en el campo español de manera más extensiva a como lo han hecho hasta ahora. Hacerlo desalentaría la competencia de los británicos y otros capitales extranjeros¹⁸⁸⁸”.

Las grandes firmas petroleras norteamericanas no tardaron en recoger el testigo que se les lanzaba desde la Embajada de los Estados Unidos en Madrid. Tres destacaron por su presencia en España a lo largo de la tercera década del siglo: la *Standard Oil Company of New Jersey* (SOC), la *Vacuum Oil Company* (VOC) y la *Atlantic Refinery Company*¹⁸⁸⁹. De ellas, fue la SOC la que se dispuso más en serio a competir con los ingleses por el dominio del mercado petrolífero peninsular. En 1920, la *Royal Dutch Shell* británica creó en España la *Sociedad Petrolífera Española*, destinada a controlar el almacenaje y venta de sus productos lubricantes en el país¹⁸⁹⁰. La *Standard* siguió idénticos pasos, entrando en los años de la posguerra a participar mayoritariamente en el capital de dos compañías: las *Industrias Babel y Nervión* (IBN), y la *Sociedad Española de Compras y Fletamentos* (SECF). De la primera, los americanos adquirieron un 80%, quedando el capital restante para intereses franceses y españoles. De la segunda, la SOC pasó a controlar el 49% -un 10% a través de inversión directa, y un 40% por medio de acciones a nombre de la Babel y Nervión-. En lo referente a las funciones de estas corporaciones, la SECF tenía los derechos de importación

¹⁸⁸⁷ WILSON, J.H.: *American...op.cit.*, pp. 188-199.

¹⁸⁸⁸ “It is obviously important that we should help the American companies secure such information as will help them to decide whether they should enter the Spanish field more extensively than they have heretofore. Their doing so would discourage competition by British and other foreign capital”. Carta de Jones a Willard, 17/IX/1919. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1919.

¹⁸⁸⁹ Desp. 409, de Hammond a Kellogg, 28/VI/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 655.659.

¹⁸⁹⁰ Vid. desp. 1.934, de Willard al Departamento de Estado, 22/VI/1920. NARA, Ibidem, 852.6363/7.

en España del petróleo de la *Standard*. De ahí el producto era distribuido a las IBN, que contaban con diversos depósitos para su almacenaje y procesado, y se encargaban de hacerlo llegar a los consumidores¹⁸⁹¹. Por su parte, la relación de la VOC con España tenía una historia que se remontaba al año 1897. Centrada casi exclusivamente en la importación de aceites lubricantes, sus intereses en el país fueron afianzándose con el discurrir de los años, y en 1917 decidió colocar sus negocios españoles bajo el control de una filial, la *Vacuum Oil Company*, SAE¹⁸⁹². El éxito de estas firmas norteamericanas en España fue notable, y para 1924 el 70% de las importaciones petrolíferas españolas –unos 76 millones de pesetas- procedían de los Estados Unidos¹⁸⁹³. Igualmente, en 1927 los directivos de la SOC estimaban que sus subsidiarias controlaban más del 50% del mercado petrolífero español. Tras los norteamericanos se situaban los británicos de la *Shell*, seguidos a una distancia por diversos intereses franceses –principalmente la *Desmarais Frères* y la *Marca el León*-, y desde 1926 por una compañía española, la Sociedad de Petróleos Porto Pi –creada por Juan March para explotar un contrato de suministro de petróleos procedentes de la URSS.

La creciente influencia que estaban adquiriendo a nivel global gigantes como la *Shell* o la *Standard Oil*, así como el hecho de que fueran entidades extranjeras las que controlasen la inmensa mayoría del mercado español de lubricantes y combustibles, convirtió a las petroleras en objetivo preferente de ataque de todos aquéllos que suscribían los proyectos nacionalizadores de la economía hispana. Fueron estos años los que vieron nacer obras como la publicada en 1925 por el profesor universitario Camilo Barcia Trelles, con el significativo título de *El Imperialismo del Petróleo y la Paz Mundial*¹⁸⁹⁴. Sin embargo, habría que esperar hasta la llegada al Ministerio de Hacienda de Calvo Sotelo, coincidente en el tiempo con el giro revisionista de la política exterior de la Dictadura, para que las visiones críticas se transformasen en acciones concretas. El joven Ministro estaba convencido de que las empresas del petróleo no jugaban limpio en España, y obtenían beneficios desmesurados con sus transacciones. A entender del político, la mejor manera de solucionar tal injusticia pasaba por la nacionalización de todas las propiedades petrolíferas, que acarrearía al Estado un triple beneficio: aumentaría sus ingresos sin que fuera necesaria una subida impositiva; beneficiaría al consumidor, que vería descender los precios de la gasolina y sus derivados; y fomentaría la creación de una industria nacional del petróleo, compuesta de barcos de trans-

¹⁸⁹¹ Desp. 1.939, de Willard al Departamento de Estado, 24/VI/1920. NARA, Ibidem, 852.6363/8.

¹⁸⁹² Vid. memorando de la DWEA, 7/VII/1927. NARA, Ibidem, 852.6363/38 1/2.

¹⁸⁹³ Informe de Ferrin, 2/X/1925. NARA, Ibidem, 852.6363/30.

¹⁸⁹⁴ BARCIA TRELLES, Camilo: *El imperialismo del petróleo y la paz mundial*, Valladolid, Talleres Tipográficos Cuesta, 1925.

porte, refinerías y participación directa en explotaciones petrolíferas. Con este ambicioso plan en la mente, Calvo Sotelo anunció ya a comienzos de 1926, a poco de tomar posesión de su cartera, la futura creación de un monopolio español de petróleos¹⁸⁹⁵.

Sin embargo, el proyecto permaneció aparcado durante más de un año. No fue hasta junio de 1927 cuando el Embajador Hammond informó de la existencia de rumores que indicaban que “el gobierno español contempla un monopolio petrolífero que podría llevarse repentinamente a efecto por medio de un Real Decreto¹⁸⁹⁶”. Alarmado por estas noticias, y autorizado a ello por el Secretario de Estado¹⁸⁹⁷, el diplomático decidió visitar personalmente a Primo de Rivera. Éste confirmó todas las sospechas, asentando además que “las compañías extranjeras no [...podrán] hacerse con acciones del monopolio¹⁸⁹⁸”. Pocos días después, el 28 de ese mismo mes de junio, el gobierno español publicaba un Real Decreto estipulando la nacionalización de la importación, manipulación, distribución y venta de productos petrolíferos. Tales actividades quedarían bajo la administración de una empresa concesionaria que actuaría en régimen de monopolio, y sería designada por concurso público. Esta nueva entidad estaría compuesta enteramente de capital español, y entraría a funcionar el 1 de enero de 1928. Todas las petroleras que hasta el momento actuaban privadamente deberían ceder sus propiedades a la organización concesionaria, recibiendo una indemnización equivalente al “valor industrial” de sus propiedades. El montante de la compensación sería determinado por una Junta compuesta por tres miembros del gobierno, uno de la compañía adjudicataria, y otro de las empresas expropiadas. Las decisiones de este organismo sólo podrían ser apeladas ante el Consejo de Ministros¹⁸⁹⁹.

Como es natural, los funcionarios del Departamento de Estado se apresuraron a analizar las perniciosas consecuencias del nuevo decreto para las compañías americanas. Sin embargo, no se mostraron tan preocupados por las posibles pérdidas económicas, como por la posibilidad de que la situación pudiera redundar en beneficio de competidores de los Estados Unidos. Concretamente, Hammond temía “maniobras secretas de *Shell* para hacerse con el derecho exclusivo de abastecer al monopo-

¹⁸⁹⁵ CALVO SOTELO, José: *Mis servicios al Estado. Seis Años de Gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración, 1974, pp. 135-140.

¹⁸⁹⁶ “...that Spanish Government contemplates oil monopoly which may be put into effect suddenly in the near future by Royal Decree...”. Tel. 54, de Hammond a Kellogg, 10/VI/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, p. 655.

¹⁸⁹⁷ Tel. 48, de Kellogg a Hammond, 16/VI/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/31.

¹⁸⁹⁸ “...foreign companies cannot hold monopoly stock...”. Tel. 66, de Hammond a Kellogg, 30/VI/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/34.

¹⁸⁹⁹ Texto del Decreto en FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 659-667. Un análisis del mismo en Tel. de Cunningham al Dpto. de Comercio, 1/VII/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/37 1/2.

lio¹⁹⁰⁰". El gobierno norteamericano se mostró dispuesto a hacer algo para evitar la materialización de estas sospechas, pero carecía de ninguna justificación para ello, ya que a comienzos de julio todavía no se habían "recibido quejas de las compañías petroleras interesadas en España¹⁹⁰¹". En estas circunstancias, la oficina de exteriores llevó a cabo dos movimientos: el estudio, desde un punto de vista jurídico, de las posibilidades de combatir el monopolio; y el establecimiento de contactos con la SOC, al objeto de conocer cuáles eran las intenciones y opiniones de la empresa. Respecto al primer punto, la oficina del Consejero Legal concluyó taxativamente que "no existe duda de que el gobierno español tiene el derecho de establecer un monopolio". El ejecutivo norteamericano sólo podría efectuar una protesta formal en caso de que "al tomarse las propiedades de las compañías petroleras americanas no se pagara una compensación adecuada¹⁹⁰²", o que éstas recibieran peor tratamiento que el resto de intereses extranjeros. Pese a esta pobre perspectiva, el Secretario Asistente de Estado, William Castle, se entrevistó con el manager de la *Standard*, diciéndole que "si la Compañía había esperado que este gobierno hiciera una protesta [...estaba] aguardando a tener noticias suyas¹⁹⁰³". A la vez, los oficiales de la Embajada en Madrid comentaron con representantes de la *Standard* los rumores concernientes a los manejos de la *Shell*, y recibieron informaciones tranquilizadoras. Ambas empresas contemplaban el monopolio español desde una perspectiva más amplia que los funcionarios norteamericanos, y lo veían como una amenaza potencial a sus intereses en todo el mundo, ya que "si se lleva[ba] a efecto (...), ciertos grupos político podrían posiblemente forzar una acción similar en Francia, Alemania e Italia". Por ello, tanto la *Royal Dutch* como la SOC habían tomado la determinación de no colaborar en ninguna forma con el proyecto del gobierno español¹⁹⁰⁴.

La acción de las petroleras estaba guiada por la esperanza de que, pese al Real Decreto de 28 de junio, el monopolio nunca se llevase realmente a efecto. Desde Madrid llegaban informes a la capital de los Estados Unidos, hablando de que "la

¹⁹⁰⁰ "...secret Shell maneuvers to obtain exclusive rights to supply the monopoly...". Tel. 67, de Hammond a Kellogg, 2/VII/1927. NARA, RG 59, 1910-1929. NARA, *Ibidem*, 852.6363/35.

¹⁹⁰¹ "...no complaints from the oil companies which are interested in Spain...". Memorando de la DWEA, 6/VII/1927. NARA, *Ibidem*.

¹⁹⁰² "There is no doubt that the Spanish Government has a right to establish a monopoly of the oil industry in Spain"; "...in taking over the properties of American oil companies in Spain adequate compensation is not paid...". Memorando del Consejero Legal, 19/VII/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/40.

¹⁹⁰³ "...the company had expected this government to make a protest (...) we were waiting to hear from them...". Memorando de Castle, 13/VII/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/43 1/2.

¹⁹⁰⁴ "...Should it become effective (...) certain political groups might well force similar action in France, Germany and Italy...". Tel. 71, de Blair a Kellogg, 21/VII/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/42.

prensa y el mundo de los negocios parecen oponerse a los planes del gobierno” español¹⁹⁰⁵. Asimismo, a lo largo del mes de julio varios representantes de la VOC habían comenzado a contactar con los Departamentos de Estado y Comercio. Dos de estos directivos aseguraron a Castle que las autoridades españolas estaban comenzando a advertir las dificultades prácticas del proyecto de Calvo Sotelo, y parecían abiertas a cualquier sugerencia que les permitiera echarse atrás de una manera digna¹⁹⁰⁶. Agrandándose a esta esperanza, el Secretario Asistente decidió que era preferible evitar cualquier acción diplomática directa frente al gobierno español, pues tal cosa podría conducir a “malas interpretaciones, y reforzar la determinación del gobierno español de llevar a efecto el decreto¹⁹⁰⁷. Por otra parte, indicó a Edward Johnson, de la SOC, que “varias compañías podrían juntarse para hacer una proposición al Directorio, garantizando el suministro de petróleo a una España sin monopolio¹⁹⁰⁸”. La corporación decidió seguir estos consejos, pero lo hizo de tal manera que terminó suscitando los recelos nacionalistas que Castle había deseado evitar. La *Standard* se puso de acuerdo con la *Shell* para llevar a cabo una versión de la famosa política del *palo y la zanahoria*, preparando un memorando que enviaron a Primo de Rivera. El documento, fechado el 3 de octubre de 1927, adquirió la forma velada de un chantaje, en que las compañías afirmaban su intención de bloquear el suministro del futuro monopolio, si éste se llevaba a efecto:

Esos grupos (...) deben presentar su atención y cuidar preferentemente a los países en que tienen capital invertido, en lugar de aquéllos de los que se ven forzados a salir como consecuencia de la expropiación de su propiedad (...). A pesar de [ello...] tienen confianza en el espíritu de rectitud del gobierno de España, y están seguras de que este último no seguirá un curso que, en su opinión, dañará y retardará el progreso social e industrial del país¹⁹⁰⁹.

¹⁹⁰⁵ “...The press and business opinion seem to be opposed to the Government’s plans...”. Desp. 424, de Hammond a Kellogg, 11/VII/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/43.

¹⁹⁰⁶ Memorando de Castle, 25/VII/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/46 1/2.

¹⁹⁰⁷ “...misconstruction and hence likely to stiffen the determination of the Spanish Government to give full effect to the decree...”. Tel. 65, de Castle a Hammond, 13/VIII/1927. FRUS, 1927, Vol. III, pp. 667-668.

¹⁹⁰⁸ “...various companies might get together and make some proposition to the Directorate whereby an adequate supply of oil would be guaranteed to Spain without a monopoly...”. Memorando de Castle, 29/VII/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/47 1/2.

¹⁹⁰⁹ “...those groups (...) must give their attention and care by preference to the countries in which they have capital invested, rather than to those from which they are forced to withdraw through the expropriation of their property. (...) In spite of [... that] they have confidence in the spirit of rectitude of the Government of Spain, and are sure that the latter will not follow a course which, in their opinion, will harm and retard the industrial and social progress of the country...”. Memorando para Primo de Rivera, 3/X/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 672-673.

La *Shell* y la SOC comenzaron en las semanas siguientes a poner en práctica sus amenazas, y terminaron desviando algunos cargamentos de petróleo que habían destinado originalmente a la Península Ibérica. Como temían en Washington, las intimidaciones sólo sirvieron para hacer crecer la determinación de la Dictadura, que siguió inmutable con su agenda, a la par que trabajaba para vencer los obstáculos impuestos por las compañías. Primo de Rivera ya había dado muestras de su intención de resistir a comienzos de agosto, cuando declaró ante la prensa que “a través del camino del Monopolio, más o menos doloroso, España llegará a una situación de seguridad que ya disfrutaban otros países con mayores perspectivas¹⁹¹⁰”. Así, el 1 de septiembre el gobierno español comenzó a considerar los proyectos que diversos intereses habían presentado para la gestión de la futura concesión petrolífera. A pesar de que las reglas lo prohibían, acudieron al concurso grupos foráneos. En concreto, el Ministerio de Hacienda recibió un total de seis pujas: la primera representaba a la SECF, la SPE, y la Compañía Transmediterránea; la segunda al Banco Central; la tercera a un consorcio de cuarenta y una entidades financieras lideradas por los bancos Urquijo, Hispanoamericano, Español de Crédito y de Vizcaya; la cuarta a la IBC; la quinta a la Banca Arnús; y la sexta a la *Sociedad Española de Combustibles Líquidos y sus Derivados*, poseedora de un contrato para la explotación de yacimientos de crudo en Rumanía¹⁹¹¹. Durante el otoño el gobierno español estuvo también dedicado a la búsqueda de fuentes alternativas de suministro petrolífero. A finales de octubre se sometió a su consideración, a través de la Embajada española en Bruselas, una oferta presentada por un tal Josse Allard, en nombre de un grupo franco-belga¹⁹¹². Por otra parte, a comienzos de noviembre la diplomacia norteamericana recibió informaciones que indicaban que el Directorio había logrado un contrato con un consorcio de pequeñas petroleras estadounidenses -la *American Republic Corporation*-, para suplir durante cinco años un cuarto de las necesidades de la futura empresa concesionaria¹⁹¹³. Como complemento a todo ello, el Embajador de España en Washington, Alejandro Padilla, visitó a Castle a comienzos de noviembre, para pedirle infructuosamente que hiciese saber a la SOC “que no resultaba correcto boicotear los intereses guberna-

¹⁹¹⁰ *La Vanguardia*, 9/VIII/1927.

¹⁹¹¹ Informe del Consulado Americano en Barcelona, 1/IX/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/57. *La Vanguardia*, 1/IX/1927. Sobre la Sociedad de Combustibles Líquidos, vid. Informe del Consulado de Barcelona, 26/VIII/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/56.

¹⁹¹² Vid. Carta del Embajador de España en Bruselas a Primo de Rivera, 29/X/1927. AMAE, R 1781, Exp. 29.

¹⁹¹³ Tel. 112, de Hammond a Kellogg, 5/XI/1927, FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 682-683. Tel. 88, de Kellogg a Hammond, 10/XI/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/75.

mentales¹⁹¹⁴”. Así las cosas, Calvo Sotelo emitió el 17 de octubre dos decretos que terminaban de confirmar que el ejecutivo español estaba dispuesto a llegar hasta el final. El primero de ellos adjudicaba oficialmente la explotación de la concesión petrolífera a la sociedad dirigida por el Banco Urquijo, que recibiría el nombre de *Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos* (CAMPSA). El segundo era una contestación directa a las técnicas obstruccionistas de las compañías extranjeras, ya que autorizaba al gobierno, antes de la entrada en vigor del monopolio, a apropiarse de aquellas instalaciones, líneas de distribución y elementos industriales privados que considerase necesarios para asegurar que el país no quedase desabastecido de petróleo¹⁹¹⁵.

Poco a poco se desvanecían las esperanzas norteamericanas de que el proyecto nacionalizador español no llegase a entrar en vigor. Aunque sin terminar de renunciar a este objetivo, las compañías petroleras comenzaron a prepararse también para una nueva lucha: colocarse en una posición de fuerza adecuada para obtener una justa indemnización por las posesiones que iban a perder de manos de los españoles. Esto significaba ser compensadas no sólo por el valor físico de las propiedades incautadas, sino también por la cuota de negocio o los beneficios que las empresas dejaban de percibir –lo que se conocía como *good will*, fondo de comercio o valor comercial-. Así, a finales de octubre representantes de la SOC y la VOC se acercaron a la DWEA para inquirir “si el Departamento estaba dispuesto a apoyar a los intereses Americanos¹⁹¹⁶” en su nueva batalla. Ambas se refirieron al problema del valor comercial, pero éste revestía mayor importancia para la *Vacuum*, ya que “sus activos físicos [... en España eran] sólo una decimoséptima parte del capital invertido¹⁹¹⁷”. Desde la oficina del Consejero Legal de Estado, Hackworth emitió un veredicto que resultaba desalentador para los intereses petrolíferos. En un informe para Castle recordaba que “en el caso de procedimientos condenatorios (...) este gobierno sólo paga el justo valor de la propiedad física incautada (...). No podríamos, por tanto, atenernos en cuanto a España a reglas más liberales que las que nosotros mismos aplicamos”. A su entender, sólo podría protestarse ante el gobierno español una vez producida la expropiación, tras un estudio particular de cada uno de los casos, y siempre que la jurisprudencia

¹⁹¹⁴ “...it was not proper to boycott a government concern...”. Memorando de Castle, 9/XI/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/78.

¹⁹¹⁵ Reales Decretos 1753 y 1782, 17/X/1927. Publicados en la *Gaceta de Madrid*, 21/X/1927.

¹⁹¹⁶ “...if the State Department would support American interests...”. Memorando de la DWEA, 31/X/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/79.

¹⁹¹⁷ “...the physical assets are only one seventieth of its invested capital...”. Carta de la VOC a Castle, 20/X/1927. NARA, *Ibidem*, 852.6363/67.

cia del país contemplase en algún lugar la posibilidad de establecer valoraciones sobre los fondos de comercio¹⁹¹⁸.

Con todo, los Estados Unidos no podían permitirse esperar hasta los hechos consumados, so pena de quedarse rezagados con respecto a otros países. La Embajada francesa en Madrid había indicado ya a finales de agosto a Primo de Rivera su cuidado de que “todos los intereses franceses sean compensados propiamente por cualquier propiedad o negocio que pueda ser eventualmente expropiado¹⁹¹⁹”. Los ingleses, tras varios meses de duda en cuanto a la táctica a aplicar¹⁹²⁰, terminaron por seguir los pasos de los galos a finales de noviembre¹⁹²¹. En esta situación, el Secretario Kellogg autorizó a Hammond para que presentase ante el Dictador un memorando reafirmado sus deseos de que “los intereses americanos recibirán un tratamiento no menos favorable que el acordado a los intereses de cualquier otro país¹⁹²²”. El Embajador consideró que la instrucción de sus superiores resultaba demasiado aséptica, y decidió aprovechar su entrevista con Primo de Rivera, el 14 de noviembre de 1927, para referirse indirectamente a las amenazas de las compañías: “Observé finalmente que, en vista de la información que he sido capaz de obtener (...) el Monopolio podría encontrar difícil adquirir las mercancías necesarias a la vista de que la producción es controlada en su mayoría por unos pocos intereses¹⁹²³”. Las palabras de Hammond no andaban desencaminadas. Las petroleras habían decidido contrarrestar las comedidas acciones de sus gobiernos con ulteriores demostraciones de fuerza. El 26 de noviembre se presentó en Madrid Sir Henry Deterding, el poderoso director de la *Shell*, con la intención de entrevistarse personalmente con Calvo Sotelo y el jefe del gobierno. Las conversaciones adquirieron un tono de gran tensión, y el británico abandonó a Primo previniéndole de que “en dos o tres años, vendréis a nosotros de rodillas para que suministremos [petróleo]. Volveremos, pero volveremos con nuestros términos y no

¹⁹¹⁸ “...In the case of condemnation proceedings (...) this Government pays only the fair value of the physical property taken over...”. Memorando de Hackworth, 13/VIII/1927. NARA, Ibidem, 852.6363/46.

¹⁹¹⁹ “...al French interests are properly compensated for any property or business which may be eventually taken over...”. Tel. 78, de Hammond a Kellogg, 9/VIII/1927. NARA, Ibidem, 852.6363/47.

¹⁹²⁰ Tel. 81, de Hammond a Kellogg, 9/VIII/1927. NARA, Ibidem, 852.6363/49.

¹⁹²¹ Tel. 112, de Hammond a Kellogg, ya cit.

¹⁹²² “...American interests will receive no less favorable treatment than that accorded to the interests of any other country...”. Tel. 85, de Kellogg a Hammond, 10/XI/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, p. 683.

¹⁹²³ “...in view of the information I have been able to obtain (...) the Monopoly might find it difficult to acquire the necessary supplies in view of the fact that production is very largely controlled by a few great interests...”. Desp. 623, de Hammond a Kellogg, 16/XI/1927. FRUS, Ibidem, pp. 687-693.

con los vuestros. (...) sentiréis no haber jugado limpia y sensiblemente con los únicos intereses del mundo capaces de asegurarnos suministros continuos y adecuados¹⁹²⁴. Estas palabras tuvieron sus correspondencias factuales. A mediados de noviembre la SPE se negó a prestar un depósito de carburante que las autoridades necesitaban para almacenar un cargamento petrolífero contratado por el gobierno español¹⁹²⁵. Por su parte, la SECF, “en vista de que no se ha[bía] asegurado que el monopolio pagar[ía] precios justos por los stocks existentes”, se negó a desembarcar más gasolina en el país, a no ser que las autoridades abonaran su precio por adelantado¹⁹²⁶.

Como había ocurrido previamente, las presiones sólo sirvieron para que la Dictadura endureciese todavía más su postura. El 7 de noviembre se presentó en la oficinas centrales de las IBN un inspector gubernamental, “con la misión de hacer una investigación completa de los negocios de la compañía¹⁹²⁷”. A mediados de mes, el Directorio se incautó de todas las propiedades de la *Sociedad de Petróleos Porto Pi*, al objeto de hacerse con la gestión del contrato para el suministro de petróleo soviético que la empresa disfrutaba¹⁹²⁸. Finalmente, según despuntaba el mes de diciembre, el gobierno echó mano del Decreto de 20 de octubre para comenzar a expropiar a las sociedades extranjeras, sin pagar ningún tipo de compensación. El día 1 de diciembre se obligó a la Babel a entregar su planta de Alicante¹⁹²⁹. Pocos días después se hacía lo propio con los efectivos de la misma firma en Valencia¹⁹³⁰, los de la SECF en Málaga¹⁹³¹, y diversas posesiones de la SPE¹⁹³². Para finales de mes, la mayor parte de los activos pertenecientes a petroleras foráneas habían sido expropiados, y estaban listos para que la CAMPSA los tomase bajo su cargo a partir del 1 de enero¹⁹³³.

¹⁹²⁴ “In two or three years, you will come to us on bended knees to supply you. We will return, but we will return on our terms and not yours. (...) you will regret that you have not dealt fairly or sensibly with (...) the only interests in the world in a position to assure you adequate and continuous supply...”. Desp. 654, de Hammond a Kellogg, 30/XI/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/92. Este despacho aparece publicado parcialmente en el FRUS (1927, Vol. 3, pp. 695-697), sin mencionar las entrevistas de Henry Deterding.

¹⁹²⁵ Desp. 623, de Hammond a Kellogg, ya cit.

¹⁹²⁶ “...in view of the facts that no assurances whatever had been given that the monopoly would pay fair prices for (...) existing stocks...”. Desp. 638, de Hammond a Kellogg, 23/XI/1927. NARA, Ibidem, 852.6363/88.

¹⁹²⁷ “...to make a full investigation of the company's business...”. Desp. 622, de Hammond a Kellogg, 16/XI/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 684-687.

¹⁹²⁸ CALVO SOTELO, J.: *Mis servicios...op.cit.*, pp...

¹⁹²⁹ Tel. 132, de Hammond a Kellogg, 1/XII/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, p. 698.

¹⁹³⁰ Desp. 685, de Blair a Kellogg, 14/XII/1927. FRUS, Ibidem, pp. 705-711.

¹⁹³¹ Tel. 142, de Blair a Hammond, 19/XII/1927. FRUS, Ibidem, p. 711.

¹⁹³² Tel. 133, de Hammond a Kellogg, 3/XII/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/1.

¹⁹³³ Tel. 146, de Blair a Kellogg, 30/XII/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 728-729.

Mientras tenían lugar todas las incautaciones, ni las compañías ni sus respectivos gobiernos se mantuvieron inactivos. Las subsidiarias de la SOC y la VOC se hicieron con los servicios del abogado y antiguo ministro conservador Juan de la Cierva y Peñafiel. Éste les proporcionó dos argumentos legales con los que rebatir las acciones gubernamentales. En primer lugar, de la Cierva afirmó que la expropiación sin un acuerdo previo sobre indemnización era ilegal en España, según confirmaban el Artículo 10 de la Constitución de 1876 y el 349 del Código Civil vigente. Por otra parte, confirmó que los términos de una Ley de 1895 sobre saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones venían a “reconocer taxativamente (...) el valor de la ‘Casa Comercial’ y el derecho que tiene a ser indemnizada cuando por causa de interés público se expropie¹⁹³⁴”. Entre las delegaciones diplomáticas, fue la de Francia la que adoptó una postura más firme, exponiendo en varias ocasiones y de manera clara su preocupación por el modo en que se había tratado a las firmas petroleras, y reclamando para ellas una justa indemnización. Por su parte, el Embajador inglés Horace Rumboldt se mostró muy comedido, limitándose a expresar la esperanza de un resarcimiento para los intereses británicos afectados¹⁹³⁵. Los Estados Unidos optaron por una postura intermedia, aunque cercana a la de los galos. No obstante, los recelos comunes de la diplomacia norteamericana frente a potencias consideradas como de la competencia hizo que Kellogg instruyera a Percy Blair –Encargado de Negocios en Madrid por ausencia de Hammond- para “hacer sus representaciones de manera bastante independiente¹⁹³⁶”. Durante las semanas siguientes, Blair escribió diversas notas al Ministerio de Estado, y tuvo algunas entrevistas con Primo de Rivera y Calvo Sotelo. En ellas repitió insistentemente dos considerandos que partían de los dictámenes emitidos por de la Cierva: el primero iba dirigido a llamar la atención acerca de las repercusiones que la política nacionalizadora podía tener para un país como España, necesitado del concurso económico externo. En esta vertiente el diplomático suscribió la ilegalidad de los “embargos de propiedades americanas (...) sin tasación e indemnización previas”, para luego anotar que “las acciones arbitrarias que se están llevando a cabo en nombre del monopolio de petróleos están haciendo creer en los Estados Unidos que la propiedad y los derechos de propiedad en España ya no reciben la protec-

¹⁹³⁴ Dictamen de Juan de la Cierva para la SECF, 19/XII/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/98.

¹⁹³⁵ Las notas iniciales de Francia y Gran Bretaña en desp. 679, de Blair a Kellogg, 14/XII/1927. NARA, Ibidem, 352.1153St2/9. Vid también carta de Rumboldt a Primo, 22/XII/1927. AMAE, R 1781, Exp. 29.

¹⁹³⁶ “...to make your representations quite independently...”. Tel. 101, de Kellogg a Blair, 9/XII/1927. NARA, Ibidem, 352.1153St2/3.

ción que se les había dado en virtud de la Ley española¹⁹³⁷. La segunda de las líneas argumentativas del Encargado de Negocios remitía al asunto de las compensaciones a percibir por las empresas. En ella Blair ignoró las precauciones de sus jefes, que se consideraban carentes de autoridad para aludir al asunto de la “good will”, y apuntó ante el Dictador que “parecía obviamente injusto poner fin de repente a un negocio (...) sin reconocer su valor como una empresa próspera¹⁹³⁸”.

El Departamento de Estado descubrió pronto que los razonamientos legales y las advertencias moderadas eran armas inútiles frente a la determinación de los españoles. Al objeto de reforzar su oposición, el gobierno utilizó sus órganos de prensa para tratar de atraerse a la opinión pública del país. Muestra de ello fue un artículo publicado en *La Nación*, especie de órgano oficial del primorrreverismo, el 30 de diciembre de 1927. En él se presentaba al monopolio de petróleos como un proyecto que serviría de modelo a otras naciones, y como símbolo de la preocupación de la Dictadura por los intereses de sus ciudadanos¹⁹³⁹. A la hora de dar respuesta a las reivindicaciones diplomáticas, Primo de Rivera y Calvo Sotelo mezclaron las buenas palabras con las críticas a las petroleras. El Dictador no perdió ocasión de recordar a Percy Blair que “las compañías petrolíferas extranjeras habían estado explotando a España durante largo tiempo”, y que el gobierno español simplemente “tenía ahora la intención de tomar una parte de los (...) enormes beneficios que las empresas habían disfrutado en el pasado¹⁹⁴⁰”. En lo tocante a la supuesta ilegalidad de las expropiaciones, Calvo Sotelo la rebatió asentando que la creación del monopolio representaba una situación especial, en la que se jugaba el bienestar del Estado, y en la que por tanto no podían aplicarse los procedimientos judiciales habituales¹⁹⁴¹. Por lo que se refiere a las indemnizaciones, tanto el Ministro como Primo de Rivera afirmaron que era intención del gobierno “tratar generosamente” a las compañías. Sin embargo, Cal-

¹⁹³⁷ “...the seizures of American owned properties (...) without previous appraisal and indemnification...”; “...the arbitrary actions which are being taken on behalf of the Petroleum Monopoly are creating a belief that property and property rights in Spain are no longer receiving the protection which has always been given to them by the Spanish law...”. Nota Verbal 407, de Blair a Primo, 23/XII/1927. NARA, Ibidem, 352.1153St2/18.

¹⁹³⁸ “...it seemed obviously unfair suddenly to put an end to a business (...) without recognizing its value as a going concern...”. Desp. 713, de Blair a Kellogg, 26/XII/1927. Vid también nota de Blair a Primo, 12/XII/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 717-724.

¹⁹³⁹ *La Nación*, 30/XII/1927. Recogido en desp. 719, de Blair a Kellogg, 4/I/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/20.

¹⁹⁴⁰ “...that foreign oil companies had long been exploiting Spain...”; “...now intended to get a part of the (...) large profits which the companies had enjoyed in the past...”. Desp. 713, ya cit.

¹⁹⁴¹ Tel. 144, de Blair a Kellogg, 27/XII/1927. NARA, Ibidem, 352.1153St2/8

vo Sotelo dijo no estar “personalmente dispuesto a considerar en gran medida el valor comercial” de las corporaciones afectadas¹⁹⁴².

Cuando el 1 de enero de 1928 comenzó a funcionar el monopolio español de petróleos, el desánimo estaba comenzando a cundir entre los norteamericanos. La actitud intransigente del gobierno de Madrid hizo mella en el frente común que hasta ahora habían establecido la SOC y la VOC. A finales de diciembre el director de la sucursal española de esta última compañía confirmó a Percy Blair que había perdido toda esperanza de que la *Vacuum* llegase nunca a recibir una compensación adecuada. Por ello, antes que perder el mercado español, la empresa había visto como preferible llegar a un acuerdo con la Dictadura, para que sus aceites lubricantes pudiesen ser vendidos a través de la CAMPSA¹⁹⁴³. Entretanto, en el Departamento de Estado se habían agotado los medios de oposición al monopolio y sólo quedaba una alternativa: renunciar una vez más a los tradicionales recelos para tratar de formar un frente común con las diplomacias francesa y británica. Existía además una razón adicional por la que resultaba conveniente trabajar con los galos: el Parlamento de París llevaba un tiempo discutiendo un proyecto de nacionalización petrolífera, y como bien apuntó el Embajador americano en la capital francesa: “cuanto más se consiga que el Ministerio de Exteriores condene todas las fases de la inicua acción del Gobierno Español (...), más se facilitará la tarea de la Embajada cuando sea la hora de protestar contra la (...) legislación francesa que se propone¹⁹⁴⁴”. Así, entre finales de enero y comienzos de febrero William Castle dijo al Embajador de Francia en Washington –Paul Claudel-, y a un funcionario de la Embajada británica –Sir John Broderick- que estaría gustoso “de trabajar conjuntamente en este asunto del monopolio petrolífero¹⁹⁴⁵”. Por las mismas fechas, Percy Blair hizo un rápido viaje a París y Londres para exponer los planes de Washington a los Embajadores americanos en ambas ciudades –Myron T. Herrick y Alanson B. Houghton-, así como a Henry Bedford y Chester Swayne, representante y consejero general respectivamente de la SOC para Europa¹⁹⁴⁶.

¹⁹⁴² “...deal generously...”; “...he personally was not disposed to give much consideration to good will...”. Desp. 713, ya cit.

¹⁹⁴³ Desp. 715, de Blair a Kellogg, 28/XII/1927. FRUS, 1927, Vol. 3, pp. 724-728.

¹⁹⁴⁴ “...the more the Foreign Office could be gotten on record as condemning of condemning all phases on the iniquitous action of the Spanish Government (...) the more the Embassy’s task might be facilitated when it should become necessary to protest (...) against proposed French legislation...”. Desp. 8.328, de Herrick a Kellogg, 14/II/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 851.6363/128.

¹⁹⁴⁵ “...we should be very glad to work on this oil monopoly matter in conjunction...”. Memoranda de Castle, 30/I/1928 y 2/II/1928. NARA, *Ibidem*, 852.6363/105 y 106.

¹⁹⁴⁶ Desp. 790, de Blair a Kellogg, 14/II/1928. NARA, *Ibidem*, 352.1153St2/50. Publicado parcialmente en el FRUS, 1928, Vol. 3, pp. 847-850.

Los británicos se mostraron reticentes a establecer con Washington ningún tipo de colaboración. De hecho, en *Whitehall* habían determinado que prestar un apoyo decidido a la *Shell* podía poner en peligro los intereses británicos en otras partes del Orbe, y decidieron que la compañía se defendiera por sí sola. Londres llevaba años negando la potestad del Departamento de Estado para apoyar las protestas de la *Romano-Americana Oil Company* –subsidiaria de la *Standard Oil*–, que demandaba al gobierno inglés una indemnización por la destrucción de los campos petrolíferos de Rumanía durante la Gran Guerra. La posición del gobierno británico se sustentaba en el hecho de que la Romano-Americana era oficialmente una empresa rumana. Por consiguiente, los ingleses estaban obligados a abstenerse de auxiliar a la SPE, so pena de reabrir un viejo contencioso con Washington¹⁹⁴⁷. Por otra parte, la actitud de los franceses fue totalmente contraria a la de Gran Bretaña. El *Quai D’Orsay* llevaba meses tratando de atraerse el apoyo norteamericano al objeto de afianzar sus protestas contra España, y aceptó de buen grado las ofertas de coordinación hechas por Castle. Juntos, el Departamento de Estado y la diplomacia de París estudiaron diversas vías de actuación, sin llegar a ponerse de acuerdo. La Embajada francesa en Washington propuso a Castle que se tomaran contra España represalias comerciales hasta que Madrid se aviniese a conceder a las petroleras una indemnización satisfactoria. Sin embargo, la idea no gustó mucho a los norteamericanos. Hacía tan sólo unos meses que los Estados Unidos habían logrado prorrogar indefinidamente su condición de NMF con respecto a España, y no deseaban arriesgarse a entablar una guerra arancelaria con la Dictadura, que acabaría perjudicando a un número mayor de intereses estadounidenses. Así pues, el Secretario Asistente aventuró la idea de que “una de las compañías (...) podría (...) poner un pleito en España cuestionando la validez del decreto monopolístico (...). Esto quizás pondría al Directorio en una posición incómoda, al forzarle a admitir que un Real Decreto se sobreponía a la ley civil¹⁹⁴⁸”. Esta vez fueron los franceses, y el propio Percy Blair los que desecharon el plan, por considerarlo poco práctico¹⁹⁴⁹.

Mientras que Washington y París seguían debatiendo, la situación de sus empresas empeoraba progresivamente. A finales de 1927 el gobierno español había nombrado siete pequeñas comisiones, compuestas por personal del Ministerio de

¹⁹⁴⁷ SHUBERT, A: “Oil Companies...art.cit.”, pp. 707-709.

¹⁹⁴⁸ “...one of the (...) companies might think it wise to bring suite in Spain to test the validity of the oil monopoly decree, pointing out to him that if this were done it might put the Directorate in a very uncomfortable position, since they would be practically compelled to admit that a Royal Decree over-rode civil law...”. Memorando de Castle, 13/II/1928. Vid. Memorando de la DWEA, 16/II/1928. NARA, *Ibidem*, 852.6363/114 y 115.

¹⁹⁴⁹ Tel. 27, de Blair a Kellogg, 18/II/1928. NARA, *Ibidem*, 352.1153St2/43. Publicado parcialmente en FRUS, 1928, Vol. 3, p. 852.

Hacienda y de la CAMPSA, para que efectuasen una primera valoración de las propiedades tangibles incautadas a las petroleras¹⁹⁵⁰. Las apreciaciones de estos comités estuvieron listas a lo largo del mes de enero, y pasaron a la consideración de un Jurado Central de Valoraciones, compuesto invariablemente por tres representantes del Estado, dos del Monopolio –y no uno como originalmente se había estipulado-, y uno de la compañía cuyo caso se tratase en cada momento. La función de este organismo era la de determinar la cantidad definitiva que había de pagarse a cada una de las empresas, y sus decisiones, como estipulaba en R.D. de 28 de junio de 1927, sólo podían recurrirse ante el Consejo de Ministros. Cuando el Jurado comenzó sus deliberaciones a finales de enero, adoptó la política sistemática de disminuir sustancialmente las tasaciones de las diversas comisiones, y de negar a las compañías el derecho a que se oyeran todas sus alegaciones. Así, las instalaciones que las IBN poseían en Madrid, Valladolid, Salamanca, Soria, Valencia y Córdoba, valuadas originalmente en un total de 3,1 millones de pesetas –frente a los 3'7 solicitados por la empresa-, fueron rebajadas a poco más de dos millones, sin que se fijara ninguna cantidad en concepto de *good will*¹⁹⁵¹. Ante tal situación, a mediados de febrero las petroleras que seguían en la lucha decidieron que, dada la actitud del Jurado, sus agentes no asistirían a más sesiones, y tratarían de defender su caso personalmente ante Primo de Rivera¹⁹⁵².

Como es natural, las corporaciones comenzaron a informar a sus respectivos gobiernos del proceder de las autoridades españolas, con la esperanza de que los ministerios de asuntos exteriores pudiesen tomar cartas en el asunto. El Departamento de Estado dio muestras de no saber muy bien cómo afrontar este nuevo capítulo de la crisis¹⁹⁵³, y terminó dejando la iniciativa a los franceses. Los periódicos de esta nacionalidad utilizaron el momento para emprender una campaña de descrédito del régimen español. El 21 de febrero, *L'Avenir* titulaba un artículo “¿Quiere España aislarse del mundo?”. Y el 29 del mismo mes, *Le Journal des Débats* hablaba de “señalar a qué herejías económicas se dirigía el furor monopolista del gobierno español”. Los ecos de estas frases llegaron a la prensa británica, contribuyendo a aumentar seriamente la presión que soportaban los hombros de Primo de Rivera¹⁹⁵⁴. El clima era el adecuado para que Peretti de la Rocca exigiese al Dictador que cambiara el procedimiento de

¹⁹⁵⁰ CALVO SOTELO, J.: *Mis Servicios...op.cit.*, p. 148.

¹⁹⁵¹ Tel. 16, de Blair a Kellogg, 27/II/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/30.

¹⁹⁵² Tel. 25, de Blair a Kellogg, 13/II/1928. FRUS, 1928, Vol. 3, p. 846.

¹⁹⁵³ Memorando de la DWEA, 14/II/1928. NARA, *Ibidem*, 352.1153St2/41.

¹⁹⁵⁴ “L’Espagne veut-elle, économiquement, s’isoler du monde?”, *L'Avenir*, 21/II/1928. “...hérésies économiques allait la fureur monopolisatrice du gouvernement espagnol...”. “Le nationalisme économique de l’Espagne”, *Journal des Débats*, 29/II/1928. “French undertakings in Spain”, *The Times*, 28/II/1928.

valoraciones, al objeto de lograr que las compañías pudieran “presentar al Jurado todos los documentos cuya exhibición se estimara conveniente”, y “estar facultad[a]s para poder discutir y que no se procederá a votación alguna hasta que las discusiones estén terminadas por completo¹⁹⁵⁵”.

La conjunción de la campaña de prensa con las protestas oficiales hicieron mella por primera vez en la hasta ahora firme actitud de la Dictadura. Ya a comienzos de febrero el gobierno había tratado infructuosamente de aislar a la opinión del país respecto del criticismo proveniente del exterior. El día 2 tanto *La Nación* como *El Debate* publicaron una declaración oficial, denunciando “la equivocada interpretación que elementos comerciales extranjeros pretenden dar al aspecto jurídico y político de la implantación del Monopolio de Petróleos”, y arremetiendo contra las petroleras extranjeras:

Lo que pasa es que grandes entidades y personalidades comerciales, dedicadas en el mundo al tráfico del petróleo, han explotado hasta ahora (...) el mercado español, falto de toda previsión y organización, y algunas han cobrado fuertes comisiones, sin riesgo ni trabajo, a modo de derecho de exclusiva o soberanía, realizaban fabulosas ganancias a costa del consumidor o del Erario, y este abuso ha movido al Gobierno español a modificar el estado existente...¹⁹⁵⁶

Sin embargo, era poco el efecto que estas palabras podían tener para aliviar la situación del ejecutivo hispano. El 20 de febrero el propio Alfonso XIII hizo saber a Peretti que “pensaba que el gobierno había cometido un error incautando propiedades sin valoración y compensación previas, y que estaba dando instrucciones (...) para reconsiderar el procedimiento¹⁹⁵⁷”. Dos días después Primo se veía así obligado a modificar las reglas de actuación del Jurado de Valoraciones, aceptando las condiciones marcadas por el Embajador francés¹⁹⁵⁸. A primeros de marzo el Dictador accedió incluso a que la comisión tuviera en cuenta “aquellos factores que estime computables con independencia del valor intrínseco de las instalaciones y artefactos¹⁹⁵⁹”.

El Departamento de Estado, el *Quai d'Orsay*, y las petroleras, recelosos como consecuencia de la obstinada actitud de los españoles durante los meses anteriores, dudaron seriamente de la sinceridad de las nuevas promesas efectuadas por Primo de

¹⁹⁵⁵ Carta de Peretti a Primo, 21/II/1927. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/57.

¹⁹⁵⁶ “El aspecto jurídico y político del Monopolio de Petróleos”, *La Nación*, 2/II/1928. “Campaña extranjera contra el monopolio español de petróleos”, *El Debate*, 2/II/1928.

¹⁹⁵⁷ “...he thought government had made a mistake in taking over property before previous valuation, and that he was instructing the government to reconsider procedure...”. Tel. 28, de Blair a Kellogg, 21/II/1928. FRUS, 1928, Vol. III, pp. 853-854.

¹⁹⁵⁸ Carta de Primo a Peretti, 22/II/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/61.

¹⁹⁵⁹ Carta de Primo a Hammond, 6/III/1928. FRUS, 1928, Vol. 3, pp. 858-859.

Rivera. No obstante, las compañías decidieron dar al General un voto de confianza, y volvieron a personarse en las reuniones de la Junta de Valoraciones¹⁹⁶⁰. Éstas se reanudaron en el mes de abril de 1928, sólo para confirmar las sospechas de norteamericanos y franceses. En un principio, el Jurado accedió a conceder a las corporaciones un 90% del valor que éstas reclamaban por sus bienes tangibles -30 millones de pesetas sobre 32 en el caso de la *Shell*, y 19 sobre 21 para las IBN-¹⁹⁶¹. Por otra parte, la comisión decidió que las demandas correspondientes al fondo de comercio -20 millones en el caso de la empresa inglesa, y 14 en el de la Babel- deberían ser consideradas directamente por el Consejo de Ministros. Cuando la SPE presentó su caso ante el gabinete, sus miembros desestimaron las valoraciones de la entidad, y se limitaron a ofrecer, en concepto de *good will*, un aumento del 8% en la indemnización que se acordara por la incautación de los bienes inmuebles¹⁹⁶². Pronto quedó claro que ésa iba a ser la oferta que el gobierno iba a efectuar a las empresas norteamericanas y francesas. Sabiendo que la proposición volvería a levantar la irritación de los diversos intereses privados, el ejecutivo español trató infructuosamente de dividir el frente común que hasta ahora habían formado la *Shell*, la SOC y las petroleras galas. Para ello, agentes de la Dictadura se aproximaron a las dos primeras para sondear con ellas la posibilidad de que accedieran a abandonar sus reclamaciones, a cambio de garantizarles que podrían seguir vendiendo sus productos en España a través del Monopolio¹⁹⁶³.

Por el momento, las sociedades se negaron a caer en la red que les tendía la Dictadura, y optaron por continuar presionando para que se atendiera la totalidad de sus reivindicaciones. A tal objeto, los agentes de la *Standard* siguieron colaborando con los funcionarios del Departamento de Estado, en busca de la mejor manera de ofrecer resistencia. Pese a que en Washington no faltaba la voluntad de actuar, los asesores de Frank Kellogg se sentían con las manos atadas. Seguían careciendo de argumentos legales y de medios de represalia con los que sustentar las reclamaciones por *good will* de la IBN y la SECF¹⁹⁶⁴. Por ello, decidieron que no les quedaba otra alternativa que agregarse otra vez al carro de los franceses, cuyos argumentos revestían mucha mayor solidez. Durante los meses de mayo y junio, el Embajador galo, re-

¹⁹⁶⁰ Tel. 31, de Hammond a Kellogg, 29/II/1928. FRUS, Ibidem, pp. 855-856.

¹⁹⁶¹ Cartas de la SOC al Departamento de Estado, 12 y 20/IV/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/83 y 85.

¹⁹⁶² Carta de la CAMPSA a la SPE, 18/V/1928. NARA, Ibidem, 352.1153St2/73.

¹⁹⁶³ Memorando de la DWEA, 23/IV/1928. NARA, Ibidem, 852.6363/125.

¹⁹⁶⁴ Vid. Carta de Hackworth a Campbell, abogado de la SOC, 17/III/1928. Carta de Campbell a Kellogg, 6/III/1928. NARA, Ibidem, 352.1153St2/54 y 56.

frendado en ocasiones por el propio Hammond¹⁹⁶⁵, continuó enviando comunicaciones al Ministerio de Estado y manteniendo entrevistas con Primo de Rivera. En ellas Peretti trató de defender dos argumentos. El primero volvía a establecer la ilegalidad de las expropiaciones efectuadas en nombre del Monopolio de petróleos, en virtud de las cláusulas del Tratado Hispano-Francés de 1862. El artículo VII de este acuerdo defendía que los ciudadanos franceses residentes en España no podrían ser privados de sus propiedades, sin el acuerdo previo de una indemnización¹⁹⁶⁶. Por su parte, los norteamericanos podían considerarse beneficiarios de esta cláusula en virtud de las estipulaciones de NMF contenidas en el acuerdo España-Estados Unidos de 1902. En segundo lugar, los franceses trataron de sustentar la necesidad de se ofreciera a las compañías un porcentaje más elevado en concepto de fondo de comercio. Para ello fueron muy útiles una vez más las consideraciones ofrecidas por los abogados que trabajaban con Juan de la Cierva. Éstos llamaron la atención sobre el hecho de que los intereses españoles a los que había afectado la instauración del Monopolio habían recibido el valor de sus propiedades en acciones de la CAMPSA tasadas en su valor nominal. Sin embargo, el valor real de tales acciones había aumentado en los meses anteriores entre un 40 y un 50%. Dado que Primo de Rivera había prometido que las empresas extranjeras serían tratadas en régimen de igualdad con respecto a las nacionales, era necesario que se concediera a éstas una prima equivalente a la revalorización de las acciones¹⁹⁶⁷.

El gobierno español no estaba ahora más dispuesto que antes a dejarse llevar por razonamientos de tipo legal. Existía además otra razón para impulsar la firmeza de Primo de Rivera. A comienzos de junio los representantes de la SPE, carentes del apoyo del *Foreign Office* británico, estaban considerando seriamente la posibilidad de aceptar de las autoridades españolas un ofrecimiento provisional de 25.000.000, “dejando para futuras consideraciones la cuestión de la indemnización por las pérdidas de negocio¹⁹⁶⁸”. Así, el Ministro de Hacienda y el Dictador optaron por desestimar las reivindicaciones francesas y estadounidenses. En lo referente a la violación del Tratado de 1862, Calvo Sotelo replicó que no había sido tal, ya que “el establecimiento de un monopolio es una medida de soberanía nacional que no puede ser discutida, y siendo este el caso, debe admitirse bajo las condiciones que la hagan posible, la primera de

¹⁹⁶⁵ Vid, por ejemplo, la carta de Hammond a Primo de 31/V/1928. FRUS, 1928, Vol. 3, pp. 865-866.

¹⁹⁶⁶ Carta de Peretti a Primo, 29/V/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/72.

¹⁹⁶⁷ Vid. memorando legal preparado por el Sr. González, s/f. Hammond mencionó personalmente esta circunstancia a Primo de Rivera a mediados de mayor. Vid. desp. 915, de Hammond a Kellogg, 23/V/1928. NARA, Ibidem, 352.1153St2/71

¹⁹⁶⁸ “...leaving the question of indemnification for the loss of business for future consideration...”. Desp. 932, de Hammond a Kellogg, 12/VI/1928. NARA, Ibidem, 352.1153St2/89.

las cuales era la incautación de todas las plantas distribuidoras en la fecha fijada para el nuevo régimen (...) ya que, mientras se hubieran discutido las valuaciones (...) los grandes *trusts* nos hubieran dejado sin gasolina, ocasionando un conflicto de orden público¹⁹⁶⁹. Por lo que hacía a las cantidades pedidas en concepto de *good will*, Primo de Rivera acusó a los embajadores de haberse dejado llevar por “informaciones exageradas acerca de los procedimientos aplicados¹⁹⁷⁰”, y el poseedor de la cartera de Hacienda afirmó no poder ir más allá del 8% que había ofrecido a la *Shell*.

En Washington y París cada vez estaban más convencidos de que lo único que haría a los españoles avenirse a razones sería la puesta en práctica de alguna medida de presión, como había ocurrido en febrero con motivo de la fuerte campaña anti-monopolio desatada en la prensa gala. Sin embargo, para los Estados Unidos no iba a resultar fácil encontrar el instrumento intimidatorio adecuado. El Embajador Claudel propuso una idea a William Castle a comienzos de julio de 1928. Había llegado a oídos del francés que el Directorio estaba negociando con la Banca Morgan de Nueva York una línea de préstamo de 20.000.000 de dólares, destinada a paliar la creciente devaluación de la peseta. Era la circunstancia perfecta para indicar a las autoridades de España “que no podrían hacerse con ningún préstamo en Nueva York a no ser que indemnizasen completamente a las compañías y les diesen algo por su valor comercial¹⁹⁷¹”. La insinuación era acorde con la pretendida política de control de los préstamos internacionales ejercida por los Estados Unidos durante una gran parte de la década. Sin embargo, el diplomático francés no tenía en cuenta que una de las dificultades con que se había topado desde un primer momento esa tutela de las operaciones financieras habían sido las rivalidades existentes tanto entre los diferentes departamentos gubernamentales, como entre los diversos intereses privados con influencias en la administración¹⁹⁷². Cuando a comienzos de agosto Castle se acercó a la casa Morgan para tratar el tema, los banqueros se mostraron reticentes a la intromisión, diciendo que “el crédito había sido acordado y que difícilmente podía haber ningún

¹⁹⁶⁹ “...The establishment of a Monopoly is a measure of national sovereignty which cannot be discussed, and this being the case, it must be admitted under the conditions which made it possible, the first one of which was the seizure of all the distributing plants on the date fixed for the new regiment (...) because, while the evaluations were being discussed with the interests involved, (...) the great trusts would have left us without gasoline, thus bringing about a conflict of public order...”. Comentarios de Calvo Sotelo a un memorando francés de 14/VI/1928. NARA, 352.1153St2/96.

¹⁹⁷⁰ “...informations exagérées au sujet de la violence des procédés appliqués dans les évaluations...”. Carta de Primo a Peretti, 31/V/1928. NARA, *Ibidem*, 352.1153St2/89. Observaciones parecidas se hicieron a Hammond el 6/VI/1928. FRUS, 1928, Vol. 3, pp. 868-869.

¹⁹⁷¹ “...that they could get no loan in New York unless they fully indemnified the companies and also gave something for good-will”. Memorando de Castle, 12/VII/1928. NARA, *Ibidem*, 852.6363/133.

¹⁹⁷² WILSON, J.H.: *American...op.cit.*, pp. 101-122.

cambio en el plan a no ser que el Departamento estuviera dispuesto a salir y decir públicamente que era contrario a sancionar cualquier préstamo a España". En este caso, tal declaración era muy difícil de llevar a cabo, a la vista de que Herbert Hoover – Secretario de Comercio- y Andrew Mellon –Secretario del Tesoro-, “estaban entusiasmados” con el empréstito¹⁹⁷³. El único resultado de la propuesta de Paul Claudel fue el enojo de Prentiss Gilbert, Jefe Asistente de la DWEA, que no podía entender la postura de “deshechar completamente un arma diplomática que en otras ocasiones ha demostrado claramente su utilidad¹⁹⁷⁴”.

El descarte del ingenio bancario dejó falto de ideas al Departamento de Estado, que por tercera vez en pocos meses se dispuso a dejar la estrategia en manos francesas. El contencioso español salió a colación en las conversaciones que mantuvieron en París Frank Kellogg y el jefe de la diplomacia gala –Aristide Briand-, con motivo de la firma del pacto antibelicista que llevaba sus nombres. El 29 de agosto, el Secretario de Estado afirmó ante su colega que “los franceses tenían a su disposición más medios de presión para hacer avenirse a términos a los españoles”, en virtud de los tratados franco-hispanos existentes, y que los Estados Unidos “estaban completamente de acuerdo en esto con los franceses¹⁹⁷⁵”. El *Quai d’Orsay* aún tardaría unos meses en tomarle la palabra a Kellogg, pero lo haría dispuesto a llegar hasta el final. El 30 de noviembre Peretti de la Rocca dejó una nota a Primo de Rivera, concebida en los siguientes términos: “V.E. no se sorprenderá de saber que los intereses franceses, después de haber constatado que no se había justicia a mis reclamaciones, hayan pedido a mi gobierno que lleve este asunto ante el Tribunal de la Haya, cuya competencia en la materia está prevista en el artículo primero de la Convención franco-española de arbitraje de 1904¹⁹⁷⁶”. Poco tiempo después Hammond hacía saber al jefe del gobierno español que, para los Estados Unidos “los procedimientos de arbitraje que el Embajador francés acaba de solicitar, parecen ofrecer la única solución satisfactoria a este

¹⁹⁷³ “...the credit had already been arranged and there could hardly be any change in the plan unless the Department was willing to come out openly and say that it refused absolutely to sanction any credits to Spain whatever...”; “...enthusiastically in favor...”. Memorando de Castle, 7/VIII/1928. NARA, Ibidem, 852.51 BANK OF SPAIN/5.

¹⁹⁷⁴ “...to discard entirely a diplomatic weapon which on occasion has demonstrated distinct usefulness...”. Memorando de Gilbert, VIII/1928. NARA, Ibidem, 852.51 BANK OF SPAIN/4.

¹⁹⁷⁵ “...the French had more available means of pressure to bring the Spanish to their senses than have we...”; “...were absolutely in accord with the French on this question...”. Memorando sobre la entrevista Kellogg-Briand, 29/VIII/1928. NARA, Ibidem, 852.6363/139.

¹⁹⁷⁶ “...Votre Excellence ne s’étonnera donc pas d’apprendre que les intéressés français, après avoir constaté qu’il n’était pas fait droit a mes réclamations, aient demandé à mon Gouvernement de porter cette affaire devant le Tribunal arbitral de La Haye, dont la compétence en la matière est prévue par l’article 1^{er} de la Convention franco-espagnole d’arbitrage de 1904...”. Nota de Peretti a Primo, 30/XI/1928. NARA, Ibidem, 850.6363/150.

problema que lleva tanto tiempo discutiéndose¹⁹⁷⁷. El consentimiento norteamericano se sustentaba en el hecho de que, si se recurría finalmente a La Haya, el veredicto beneficiaría inevitablemente a las IBN y la SECF, ya que éstas contaban con una minoría de accionistas franceses¹⁹⁷⁸.

Según se producían estas protestas, la situación de la Dictadura empeoraba significativamente. Las corrientes opositoras parecían recobrar fuerzas, y la estabilidad del régimen no tardaría en bambolearse, con ocasión de la intentona golpista liderada por José Sánchez Guerra a fines de enero de 1929. Por otra parte, la peseta había iniciado un ciclo depreciatorio difícil de detener, a pesar del recurso a préstamos internacionales como los de la Banca Morgan. No obstante, existían en este oscuro panorama circunstancias que incitaban a Primo de Rivera a tratar de contener los ataques del frente diplomático franco-norteamericano. Algunas de las compañías habían comenzado a ceder. A comienzos de diciembre de 1928, la *Shell* abandonó definitivamente la lucha, aceptando ser indemnizada por un total de 29 millones de pesetas, más un 8% en concepto de fondo de comercio. La única condición que impuso la casa inglesa para avenirse a pactar fue que, si alguna de las otras petroleras veía sus bienes no tangibles valorados en un porcentaje superior, la SPE podría reclamar para sí que se le aplicasen las mismas condiciones¹⁹⁷⁹. Por otra parte, a lo largo del mismo mes el gobierno llegó a un pacto con la SECF. La empresa recibiría acciones de la CAMPSA al par por una suma total de 5,9 millones de pesetas, correspondientes al valor de sus propiedades. Los directivos de la SOC –que controlaba el 49% de Compras y Fletamentos- en los Estados Unidos eran reticentes a aceptar un acuerdo que “parecía (...) establecer un precedente desesperado, pues cualquier gobierno que decidiera crear un monopolio podría expropiar emitiendo simplemente papel para efectuar el pago¹⁹⁸⁰”. Aparte, el convenio dejaba sin solucionar el contencioso de la otra subsidiaria de la *Standard* –las IBN-, cuyas reclamaciones eran de mayor envergadura. Sin embargo, los representantes de la SOC en España consiguieron hacer prevale-

¹⁹⁷⁷ “...the arbitration proceedings about to be demanded by the French Ambassador seem to offer the only satisfactory solution to this problem which has been so long under discussion...”. Nota de Hammond a Primo, 2/XII/1927. NARA, Ibidem.

¹⁹⁷⁸ Hammond apoyó las gestiones de Peretti antes de haber recibido instrucciones de sus superiores. Sin embargo, en el Departamento de Estado decidió no desautorizar al Embajador, al comprobar que la estrategia francesa era del gusto de la SOC. Vid. Tel. 68, de Kellogg a Hammond, 8/XII/1928. FRUS, 1928, Vol. 3, p. 878. Carta del vicepresidente de la SOC a Kellogg, 14/XII/1928. NARA, Ibidem, 852.6363/145. Instrucción 516, de Castle al Encargado de Negocios de los EEUU, 14/II/1929. FRUS, 1929, Vol. 3, pp. 773-775.

¹⁹⁷⁹ Desp. 1.092, de Sheldon Whitehouse al Secretario de Estado, 10/XII/1928. NARA, Ibidem, 852.6363/150.

¹⁹⁸⁰ “...it seemed (...) a hopeless precedent to establish because any government deciding to create a monopoly could take over property and in payment merely issue paper...”. Memorando de Castle, 17/XII/1928. NARA, Ibidem, 852.6363/147.

cer la opinión contraria, acotando que la revalorización de las acciones era suficiente para pagar la *good will* de la Sociedad Española de Compras¹⁹⁸¹.

En estas circunstancias, Primo de Rivera trató de obtener tiempo de franceses y norteamericanos, a la espera probablemente de que el resto de compañías siguiesen los pasos de la *Shell*. Así, el General rechazó por un lado la posibilidad de remitir el contencioso al arbitraje internacional, pues “afectando (...) la reclamación de las sociedades francesas a un asunto de interés vital para nuestra nación, no puede reconocerse la competencia del Tribunal Permanente de La Haya¹⁹⁸²”. Por otra parte, Primo prometió al Embajador francés que discutiría de nuevo las reclamaciones de las compañías con el Ministro de Hacienda, “para ver si el gobierno podía encontrar alguna forma de dar compensaciones adicionales¹⁹⁸³”. A la par el General puso medios para tratar de contener la campaña antiespañola desatada en la prensa inglesa y francesa. El 24 de febrero de 1929 autorizó a su Embajador en Londres, Merry del Val, a “invertir (...) hasta medio millón de pesetas” para que “periódicos ingleses de fuerza y prestigio” contrarrestasen la “actual campaña general contra España”, que era a sus ojos fruto de los “manejos [de las] sociedades petrolíferas¹⁹⁸⁴”. El mismo día se instruía a Quiñones de León para que empleara “todo su esfuerzo en que no encuentre eco ni apoyo (...) la campaña injustificada general desatada contra España y su situación actual, que ya la quisieran para sus países los periódicos que tan inicua mente la combaten¹⁹⁸⁵”.

El inmovilismo español hizo mella entre las petroleras y la diplomacia estadounidenses. Ya desde el verano anterior, Sheldon Whitehouse, Consejero de la Embajada de los Estados Unidos en España, creía que “las compañías francesas y americanas no tienen otra opción que seguir el ejemplo de la *Shell*¹⁹⁸⁶”. A la misma opinión se convirtió el ya citado Prentiss Gilbert en septiembre de 1928, al expresar su opinión de que “la oferta hecha por el gobierno español no es una especialmente poco razonable¹⁹⁸⁷”. Por otra parte, a comienzos de 1928 la SOC se encontraba impaciente y pre-

¹⁹⁸¹ Desp. 1.125, de Whitehouse a Kellogg, 9/I/1929. FRUS, 1929, Vol. 3, pp. 768-770.

¹⁹⁸² Nota de Primo a Peretti, 16/I/1929. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.6363/155.

¹⁹⁸³ “...to see if the Government could find means to give some additional compensation...”. Desp. 1.146, de Whitehouse a Kellogg, 7/II/1929. FRUS, 1929, Vol. 3, pp. 771-773.

¹⁹⁸⁴ Tel. 31, de Primo a Merry, 24/II/1929. AMAE, R 1781, Exp. 29.

¹⁹⁸⁵ Tel. 64, de Primo a Quiñones, 24/II/1929. AMAE, Ibidem.

¹⁹⁸⁶ ...there is nothing further for the American and French companies to do than follow the *Shell's* example...”. Carta de Whitehouse a Gilbert, 27/VIII/1928. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/104 1/2.

¹⁹⁸⁷ “...the offer made by the Spanish Government is not a particularly unreasonable one...”. Carta de Gilbert a Whitehouse, 28/IX/1928. NARA, Ibidem, 352.1153St2/110 1/2.

ocupada por el matiz que estaba tomando la realidad interna española. En febrero Whitehouse informaba a sus superiores de que los agentes de la compañía en España estaban “algo preocupados por la reciente caída del cambio (...), debida a las abortadas revueltas militares [lideradas por Sánchez Guerra...], y temen que esto pueda poner en peligro su compensación¹⁹⁸⁸”. Las prisas de la SOC por cerrar el asunto se convirtieron en irritación contra el Departamento de Estado, al que Henry Bedford –el director de la compañía en París- acusó de “estar volviéndose tibio”, cuando lo que hacía falta era que “Washington instruyera a la Embajada en Madrid para que se moviera enérgicamente al objeto de llevar el problema a su fin¹⁹⁸⁹”.

Por fortuna para las petroleras, el enfriamiento del gobierno norteamericano no se correspondía con la actitud del *Quai D’Orsay*. Los franceses habían entendido a la perfección los fines dilatorios de la estrategia de Primo de Rivera, y pusieron todo su empeño en acabar con ella. A finales de febrero, el ejecutivo galo amenazó a España con tomar represalias impositivas contra los súbditos españoles residentes en Francia, si aquélla no se avenía de una vez por todas a considerar las exigencias de las petroleras¹⁹⁹⁰. Puesto entre la espada y la pared, al Dictador no le quedó ahora otro remedio que acceder a lo que se le pedía, y a la par que instruía a Merry y Quiñones para que lucharan contra el criticismo de la presa extranjera, autorizaba a este último a negociar directamente en París con Aristide Briand, las IBN, la *Desmarais Frères* y la Marca El León, un arreglo definitivo de la cuestión. Al inicio de las conversaciones ambas partes partieron de bases maximalistas. Las compañías exigieron cifras que incluían alrededor de un 50% por fondo de comercio -34’5 millones la IBN, 38 la Marca el León, y 16’5 la *Desmarais*-. Por su parte, Primo de Rivera trató de mantener su oferta inicial, que incluía el valor tangible de las propiedades más un 8%. Sin embargo, pronto comenzó a ceder, y el 14 de marzo ofreció el 16%. A su vez, Briand medió para que las petroleras hiciesen una rebaja sustancial de sus pretensiones, consiguiendo que la IBN redujera su demanda a 29 millones, la *Desmarais* a 13,5 y El León a 31. Aún así, las diferencias entre las ofertas española y francesa eran sustanciales, reportando unos 25’5 millones de pesetas¹⁹⁹¹. Consecuentemente el Ministro de exteriores francés pidió a Primo a través de Quiñones que “hiciera un esfuerzo (...) para que la

¹⁹⁸⁸ “...somewhat worried by the recent fall in the Spanish exchange due to the abortive military revolts that have recently taken place in Spain, and that they fear compensation may thus be jeopardized...”. Desp. 1.146, de Whitehouse a Kellogg, ya cit.

¹⁹⁸⁹ “...becoming lukewarm...”; “...’Washington’ should instruct embassy Madrid to move energetically to bring matter to a conclusion...”. Tel. de Bedford, 1/II/1929. NARA, 1910-1929, 352.1153St2/113.

¹⁹⁹⁰ Tel. 7, de Kellogg a Hammond, 25/II/1929. FRUS, 1929, Vol. 3, p. 775.

¹⁹⁹¹ Vid. despacho de Briand a Peretti, 25/III/1929 AMAE, R 1781, Exp. 29.

cuestión se solucione satisfactoriamente lo antes posible¹⁹⁹²”. El general no parecía muy dispuesto a seguir cediendo, pero se vio obligado a tener en cuenta unas recomendaciones que Quiñones, aprovechando la amistad que les unía, le había hecho al comienzo de las negociaciones:

No puedo entrar en detalles de cifras (...) pero creo tengo el deber, parando mientes en su aspecto político, de decirte con absoluta franqueza que aquí están muy montados, que consideran hemos olvidado las leyes vigentes, y sobre todo el Convenio de 1862 (...) al prescindir de acuerdos previos sobre tasaciones e indemnizaciones (...) Evité, como te dije, se implantaran algunas de las medidas que tienen en estudio; pero me temo mucho, y permíteme lo diga con absoluta sinceridad, que desgraciadamente, si las cosas no se arreglasen, esas medidas se llevarían a la práctica (...) conociéndote y conociendo tu buen juicio no dudo pensarás que en ciertas ocasiones, sobre todo cuando se trata de asuntos que parece han de aportar al Tesoro Público en lo porvenir saneados ingresos, conviene llegar, en lo que afecta al dinero, hasta donde sea necesario a fin de evitar consecuencias de carácter político desagradable¹⁹⁹³.

Para dar más fuerza a sus palabras, Quiñones acompañó su misiva con copias de la correspondencia confidencial entre el Ministro de Comercio francés y Briand, que habían sido convenientemente filtradas al Embajador español. En ellas se contemplaba la posibilidad de “la aplicación al gran número de comerciantes españoles establecidos en Francia de un régimen comercial análogo al que se ha impuesto a nuestros compatriotas en España¹⁹⁹⁴”. Con estas amenazas en mente, Primo envió a Quiñones el 23 de abril una nueva oferta que consideró “fruto de un momento de flaqueza del Ministro de Hacienda al que yo debía haberme resistido en conciencia”. En el documento se contemplaba “el pago a las tres compañías de la cantidad global de 51.600.000 pesetas¹⁹⁹⁵”. Este ofrecimiento consiguió dividir a las petroleras y abrió el camino para la solución definitiva del contencioso. La SOC estaba perfectamente de acuerdo con la nueva cifra, que venía a suponer una prima del 25% por la *good will*. Sin embargo, las compañías francesas se empeñaron en lograr que los españoles subieran hasta los 55 millones¹⁹⁹⁶. Finalmente, a finales de mayo se llegó a una cifra de compromiso, 54,3 millones de pesetas, desglosada de la siguiente manera: 24.587.716,74 para IBN, 7.888.568,65 para *Desmarais Frères* y 21.912.283,28 para la

¹⁹⁹² Carta de Quiñones a Primo, 23/III/1929. Vid. también tel. 68, de Quiñones a Primo, 26/II/1928. AMAE, *Ibidem*.

¹⁹⁹³ Carta de Quiñones a Primo, 13/III/1929. AMAE, *Ibidem*.

¹⁹⁹⁴ “...l'application aux très nombreux commerçants espagnols établis en France d'un régime spécial de discrimination analogue à celui qui est imposé a nos compatriotes en Espagne...”. Carta del Ministro de Comercio al Ministro de Asuntos Exteriores, 15/II/1929. AMAE, *Ibidem*.

¹⁹⁹⁵ Carta de Primo a Quiñones y memorando adjunto, 23/IV/1929. AMAE, *Ibidem*.

¹⁹⁹⁶ Desp. 1.227, de Hammond a Stimson, 9/V/1929. FRUS, 1929, Vol. 3, 781-784.

Marca el León¹⁹⁹⁷. Según las condiciones del compromiso, el gobierno español desembolsaría el montante total sin desglosar, y sin hacer ninguna mención oficial a pagos por *good will*, para evitar que los ingleses de la *Shell* pretendieran reclamar más del 8% que se les había concedido.

Finalmente, la cantidad real desembolsada por el gobierno español fue superior a la consensuada en París. En un principio, las compañías debían recibir sus indemnizaciones en moneda extranjera, al mismo tipo de cambio que se había ofrecido a la SPE en diciembre de 1928 –unas 29,63 pesetas/libra o 6 pesetas/dólar-. Sin embargo, ante la creciente devaluación de la divisa española, Calvo Sotelo se resistió a cumplir esta condición. En su lugar, ofreció a las empresas ser pagadas en pesetas, añadiendo un extra de alrededor de un 15% para cubrir la pérdida de valor de la moneda nacional entre diciembre y junio de 1929. Las petroleras fueron reacias a aceptar este cambio, debido a que sería muy difícil que ningún banco accediera a convertir en francos o dólares de una vez sumas tan grandes como las que iban a cobrarse. Al final se llegó a un nuevo compromiso, que en el caso de las IBN adquirió las siguientes características: la empresa recibiría el uno de agosto un total de 31 millones de pesetas, que un banco se había comprometido a transformar en dólares a lo largo de un total de siete meses. Si durante ese período la peseta se depreciaba con respecto al dólar más de cinco céntimos, el ejecutivo español pagaría a los norteamericanos la diferencia. Si por el contrario la peseta aumentaba su valor en más de cinco céntimos, la SOC se comprometía devolvería sus ganancias¹⁹⁹⁸. Los directivos de la SOC se mostraron más que satisfechos de los resultados obtenidos, y a lo largo del mes de junio no se abstuvieron de felicitar al Embajador Hammond, a Percy Blair, Sheldon Whitehouse, William Castle y otros funcionarios del Departamento, por “haber dedicado tanta labor y tiempo a los detalles relativos a la presentación de nuestras reclamaciones¹⁹⁹⁹”. Con estas palabras de cortesía terminaba el último capítulo del largo enfrentamiento que mantuvieron los inversores norteamericanos y el nacionalismo económico durante la década de 1920.

¹⁹⁹⁷ Desp. 1.278, de Hammond a Stimson, 21/VI/1929. FRUS, *Ibidem*, pp. 784-786.

¹⁹⁹⁸ Desp. 1.302, de Whitehouse a Stimson, 12/VII/1929. FRUS, 1929, Vol. 3, pp. 787-788. La idea de este acuerdo provino del Departamento de Estado y la central de la SOC. Vid. tel. 32, del Dpto. a la Embajada en España, 14/VI/1929. NARA, RG 59, 1910-1929, 352.1153St2/ 104.

¹⁹⁹⁹ “...devoted much labor and time to the details involved in the presentation of our claims...”. Cartas de la SOC a Stimson, 28/VI/1929. NARA, *Ibidem*, 352.1153St2/126, 127, 128, 130 y 133.

8.4. Entre el pacifismo y el hispanoamericanismo. Las relaciones hispano-norteamericanas en el plano del prestigio

Como hemos venido haciendo en capítulos anteriores, dedicaremos la última parte del que ahora nos ocupa al tratamiento del que hemos denominado como *plano del prestigio*. Al igual que en ocasiones anteriores, pretendemos tocar algunos aspectos de las relaciones España-Estados Unidos cuyo mérito principal reside, o bien en traslucir los verdaderos sentimientos e imágenes de uno de los países hacia el otro; o bien en circunscribirse a los aspectos puramente ideológicos de sus políticas exteriores. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, el desenlace de la Primera Guerra Mundial puso fin al experimento propagandístico del CPI, que no fue sustituido por ningún otro organismo de similares características. La americanización que George Creel se había enorgullecido de llevar a todos los rincones del Planeta dejó de ser objeto de una planificación sistemática orquestada desde Washington. Así se puso de manifiesto en el caso del cine, cuyo valor propagandístico tan bien había sabido aprovechar Frank J. Marion durante su estancia en la Península Ibérica. Para los funcionarios norteamericanos, los rollos de película pasaron a convertirse en una mercancía más, que no se diferenciaba en gran medida de los automóviles o el equipamiento telefónico. En este sentido lo más importante era que las producciones de Hollywood se exportaran en la mayor medida, con las menores trabas posibles, y venciesen la competencia que pudieran plantear otros países europeos²⁰⁰⁰. Las únicas intervenciones oficiales que a favor del cine norteamericano llevó a cabo la Embajada de los Estados Unidos en Madrid fueron de similar alcance a las prestadas a cualquier otra entidad comercial. Las protestas se limitaron a evitar una subida excesiva de los aranceles impuestos al celuloide²⁰⁰¹; a luchar contra la censura ejercida por las autoridades españolas sobre determinadas películas²⁰⁰²; o a evitar que el afán proteccionista de la Dictadura de Primo de Rivera pusiese en peligro un mercado como el español²⁰⁰³, donde el cine americano gozaba de una presencia mayoritaria, con una cuota de exhibición de alrededor del 90%²⁰⁰⁴. Hubo que esperar hasta la intervención estadounidense en la Segunda Guerra Mundial para que el gobierno de Washington volviera a fijarse en el valor doctrinario del producto cinematográfico a la hora de planificar su

²⁰⁰⁰ Vid. los diversos informes que los cónsules norteamericanos en España llevaron a cabo durante el año 1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920, class 840.6.

²⁰⁰¹ Carta de Cunningham a Willard, 21/I/1922. NARA, Ibidem, 1922.

²⁰⁰² Vid. Carta de la Metro Goldwyn a Hammond, 17/X/1927. NARA, Ibidem, 1927.

²⁰⁰³ Vid. Carta de la Motion Picture of America al Secretario Asistente de Estado, 20/III/1929. NARA, RG 59, 1910-1929, 852.4061 MOTION PICTURES/6.

²⁰⁰⁴ Desp. 38, de Hammond a Kellogg, 5/V/1926. NARA, Ibidem, 852.4061/11.

política hacia España²⁰⁰⁵. Ahora bien, el abandono de las labores meramente propagandísticas no quiere decir que los norteamericanos descuidaran otras facetas de lo que podríamos llamar su diplomacia pública. Como habían hecho anteriormente, los Estados Unidos continuaron batiendo el estandarte de determinados valores como el pacifismo, el desarme o la resolución pacífica de conflictos, para tratar de crear un marco placentero en el que desarrollar las facetas más relevantes de su política exterior. A lo largo de la década, este aspecto de la acción internacional estadounidense pareció responder a dos motivaciones. En primer lugar, la necesidad de mitigar el resentimiento causado por la renuncia norteamericana a la Sociedad de Naciones²⁰⁰⁶. En segundo lugar, la obligación de paliar los efectos negativos que la política económica de corte nacionalista aplicada por los Estados Unidos pudiera tener a la hora de fomentar la penetración de sus nacionales en los mercados europeos.

Para los gobiernos españoles, la finalización de la Gran Guerra y el relajamiento de las tensiones internacionales del período 1917-1918 permitieron retomar la retórica grandilocuente que pretendía volver a colocar al país en el concierto de las grandes potencias, o cuando menos impedir que quedase relegado definitivamente al rango de potencia secundaria. Tal designio había formado la base de la diplomacia humanitaria y pacificadora que se pretendió poner en marcha desde Madrid durante los años de la contienda. A lo largo del período que ahora nos ocupa, y sobre todo en el discurrir de la Dictadura de Primo de Rivera, los anhelos por realzar el papel internacional de España se mezclaron con una intensa reactivación oficial de las corrientes que abogaban por la necesidad de recuperar el ascendiente español sobre Latinoamérica²⁰⁰⁷. Fue aquí donde los Estados Unidos acabaron convirtiéndose en una variable importante, que hizo necesario compatibilizar dos realidades: por una parte, el resentimiento de muchos españoles contra un país que veían como el mayor rival a la hora de lograr los objetivos de España en América Latina; y por otra, la inevitabilidad de contar con el concurso de los norteamericanos cuando llegaba el momento de poner en marcha cualquier iniciativa de relevancia en el ámbito del hispanoamericanismo.

Todo ello será objeto de tratamiento en el presente apartado, que comenzará con un breve análisis de la participación de los Estados Unidos en la Exposición Iberoamericana celebrada en Sevilla el año 1929. El evento constituyó una muestra más de la necesidad española de transigir con los norteamericanos a la hora de fomentar

²⁰⁰⁵ Vid. LEÓN AGUINAGA, Pablo: "El comercio cinematográfico como instrumento de la acción norteamericana en España durante la segunda guerra mundial", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 27 (en prensa).

²⁰⁰⁶ HUNT, Michael: *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987, p. 138.

²⁰⁰⁷ GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La España...op.cit.*, pp. 125-127.

las conexiones culturales España-Latinoamérica. Asimismo, la muestra sevillana marcó para los estadounidenses una oportunidad de oro a la hora de fomentar sus intercambios comerciales con España, así como para tratar de apagar algunos de los prejuicios que sus habitantes albergaban hacia los Estados Unidos. Posteriormente dedicaremos algunos párrafos al problema de la adhesión española al Pacto Briand-Kellogg, una de las manifestaciones más claras de la diplomacia moral norteamericana. Este tratado firmado en París el mes de agosto de 1928 obligó a España a contraponer su resentimiento por la política norteamericana hacia Latinoamérica, con sus deseos de verse reconocida formalmente como un miembro más del club de las grandes potencias.

8.4.1. La participación de los Estados Unidos en la Exposición Iberoamericana de Sevilla

La idea de efectuar en Sevilla un evento que sirviera para resaltar los lazos de parentesco hispanoamericanos comenzó a fraguarse en España alrededor de 1910, y se convirtió en realidad poco antes de la Gran Guerra, con el comienzo de las obras de lo que debía ser en principio la sede de una Exposición Hispanoamericana. Los fragores de la contienda mundial hicieron detener el proyecto, que no se retomó hasta que la lucha hubo tocado a su fin. Pronto comenzaron a hacerse patentes las dificultades logísticas que conllevaba el proyecto, y a plantearse diversas dudas acerca de la mejor manera de llevarlo a cabo. Una de ellas se refería al papel que había de otorgarse a los Estados Unidos en la muestra. El hecho de que no se hubiera invitado a este país desde un principio a participar en el evento despertó las sospechas de algunos funcionarios norteamericanos, temerosos de que la exposición pudiese acabar convertida en una plataforma desde la que criticar la labor norteamericana en Latinoamérica. Así lo expresaba el Agregado Militar de los Estados Unidos en Madrid, Thomas F. Van Natta, en un informe para el Departamento de la Guerra, fechado el 26 de abril de 1920: "Representantes latinoamericanos han estado intentando convocar un congreso en conexión con la Exposición para pedir a los países europeos y sudamericanos que garanticen la neutralidad de México y América Central, respecto de la agresión yanqui²⁰⁰⁸". Las insinuaciones del militar preocuparon seriamente al Departamento de Estado, deseoso de que nada pudiera alterar las buenas perspectivas que existían para la expansión del comercio y las inversiones norteamericanas en España. Consecuentemente se instruyó al Embajador Willard para que transmitiese cualquier información que "sirva para indicar si la Exposición puede convertirse en ocasión para

²⁰⁰⁸ "...Latin American representatives have been trying to convene a Congress in connection with this Exposition to ask European and South American countries to guarantee the neutrality of Mexico and Central American from 'Yankee' aggression...". Carta de Van Natta a Willard, 2/VI/1920. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1920.

crear malos sentimientos hacia los Estados Unidos por parte de los países latinoamericanos, o si se pretende sinceramente que esta Exposición sirva para fortalecer la amistad existente entre los Estados Unidos, España y Latinoamérica²⁰⁰⁹”.

Para alivio de los norteamericanos, los acontecimientos no tardaron en decantarse a favor de esta última alternativa. No hacía mucho tiempo que Romanones había decidido optar por una línea de acción algo más realista, proponiendo a Wilson que España y los Estados Unidos trataran de marchar juntos en Latinoamérica²⁰¹⁰. De otra parte, parece ser que algunos países latinoamericanos eran remisos a concretar el tipo de participación que deseaban tener en la exposición hasta que se conociera la actitud de los Estados Unidos respecto a la misma²⁰¹¹. Por último, dentro del cuerpo diplomático estadounidense se trabajó no sólo para evitar que Norteamérica quedase excluida totalmente de las celebraciones, sino para que éstas pudiesen reportar algún beneficio a los intereses comerciales de aquélla. A mediados de 1920, el Cónsul en Sevilla, Robert Harnden, tenía el orgullo de informar a sus superiores que había conseguido que se adjudicase a casas estadounidenses una parte importante de los contratos de material para las mejoras que iban a efectuarse en la capital andaluza con motivo de la exposición. La maniobra tenía un alcance que iba más allá de los aspectos puramente mercantiles, ya que sirvió para que Harnden insinuase al alcalde sevillano que:

...ya que una parte importante de este dinero iba a ser gastado en América, los fabricantes americanos podrían estar interesados en exponer en la muestra, y aunque sabía que la exposición era sólo para Latinoamérica, el retraso de su apertura y los crecientes fondos a disposición del comité les permitirían expandirse y hacer de la exposición una feria mundial²⁰¹².

Las palabras del cónsul se tornaron premonitorias. Según pasaban los meses y la fecha para la apertura de la exhibición se iba posponiendo más y más, el proyecto original crecía en magnitud y complejidad. Las autoridades españolas debieron pensar

²⁰⁰⁹ “...serve to indicate whether the Exposition is likely to be made the occasion of efforts to create ill-will towards the United States on the part of the Latin American countries, or whether it is sincerely intended that this Exposition shall serve to strengthen the friendship existing between the United States, Spain and Latin America...”. Instrucción 1.035, del Departamento de Estado a Willard, 6/VII/1920. NARA, *Ibidem*.

²⁰¹⁰ Vid. el primer apartado del presente capítulo.

²⁰¹¹ Así lo dio a entender el cónsul norteamericano en Sevilla, William C. Burdett, al afirmar en noviembre de 1924 que “...It is not unlikely that these countries are awaiting the action of the Congress of the United States before definitely committing themselves on the extent and nature of their participation...”. Informe del cónsul en Sevilla, 15/XI/1924. NARA, *Ibidem*, 1924.

²⁰¹² “...inasmuch as so much of this money was to be spent in America, American manufacturers might be interested in exhibiting at the exposition and that although I knew the exposition was for Latin America only, the postponement of the opening and the increased funds at the disposal of the committee would enable them to branch out and make the exposition a world's fair...”. Carta de Harnden a Willard, 21/V/1920. NARA, *Ibidem*, 1920.

que cuanta mayor fuera la participación en el evento, mejor quedaría servido el prestigio del país, siempre que quedase claro que España continuaba ostentando la primacía y el protagonismo. Así, en 1922 se cambió oficialmente el adjetivo de la Exposición, que de Hispanoamericana pasó a ser Iberoamericana, al objeto de incluir a Portugal y Brasil. Para 1924 se había cursado una invitación oficial a los Estados Unidos. Al objeto de hacer efectiva la propuesta, el gobierno norteamericano debía solicitar del Congreso los fondos necesarios para organizar su representación en el evento sevillano. La necesidad de justificar la solicitud al Senado y la Cámara de Representantes llevó a la diplomacia norteamericana a reflexionar sobre la verdadera utilidad que había de tener el evento. La respuesta primigenia ofreció pocas dudas: el pabellón estadounidense debería ser ante todo un instrumento con el que fomentar las relaciones comerciales hispano-norteamericanas. Al menos ése parece ser el silogismo que se desprende de palabras como las que el Embajador Alexander Moore escribió a William Castle en agosto de 1924:

Me escribió usted hace un tiempo acerca de la Exposición de Sevilla diciendo que necesitaba algún argumento que esgrimir ante el Congreso con la intención de que efectuasen las apropiaciones adecuadas. El problema es simplemente uno de negocios, y el único argumento que conozco sería el mejor argumento comercial posible²⁰¹³.

En el mismo tono se expresaba por las mismas fechas el sucesor de Harnden en el consulado de Sevilla, William C. Burdett:

El prestigio americano, y por consiguiente el comercio americano, cosecharían grandes beneficios de la participación americana en la exposición, y el fracaso a la hora de tomar parte desprendería la excepcional oportunidad de ponernos en una posición preferente en los mercados americanos. Uno de los obstáculos con los que el exportador americano trabaja en este campo es la ignorancia de todo lo relativo a los Estados Unidos, y como la exposición será visitada por los hombres de negocio españoles e hispanoamericanos más prominentes, el pabellón americano dará una publicidad a nuestros productos imposible de alcanzar por otros medios²⁰¹⁴.

²⁰¹³ “You wrote me sometime ago about the Sevilla Fair and you said you would need some argument to place before Congress in order to have the appropriation made for it. The matter is purely a business one, and the only argument I know of would be the best possible business argument”. Carta de Moore a Castle, 5/X/1924. NARA, *Ibidem*, 1924.

²⁰¹⁴ “American prestige, and incidentally American trade, would reap large benefit from American participation in the exposition, and failure to take part would lose the exceptional opportunity to place ourselves in a preferable position in Spanish markets. One of the handicaps under which the American exporter labors in this field is the ignorance concerning the United States, and as the exposition will be visited by the most prominent Spanish and Spanish-American business men the American pavilion will afford an advertisement for our products not possible in any other way...”. Informe de Burdett, 15/XI/1924. NARA, *Ibidem*, 1924.

Ahora bien, para que la presencia estadounidense en la Exposición Iberoamericana tuviera éxito, no bastaba con asentar los fines que se perseguían. Era necesario que la promoción de lo norteamericano se efectuase teniendo en cuenta tanto la idiosincrasia de los españoles, como la opinión que en España se tenía de los Estados Unidos. El orgullo propio de los habitantes de la Península Ibérica estuvo entre las razones que Moore –quien se vanagloriaba de conocer muy bien el “peculiar carácter del latino y el latinoamericano”- sacó a colación para justificar la necesidad de la presencia de su país en el evento sevillano:

...si, después de ser invitados gracias al duro trabajo de algunas personas que nos son favorables, nos negáramos a participar, me temo que el efecto sería muy malo, muy malo tanto en España como en Sudamérica. Creo que España se sentiría ofendida y probablemente lo tomaría como un acto poco amistoso²⁰¹⁵.

Fue Burdett quien, una vez más, se encargó de completar las ideas del Embajador. En este caso aseguró que la mejor manera de llevar el trabajo en Sevilla hacia el éxito, pasaba por utilizar la retórica oficial del Hispanoamericanismo en favor de los Estados Unidos:

Aparte de las obvias ventajas económicas, la participación de los Estados Unidos estaría claramente indicada desde un punto de vista sentimental. Varios Estados americanos fueron colonizados primariamente por los españoles, y no es necesario recordar el papel jugado por España en nuestra historia temprana (...). La aceptación de la invitación que ahora extiende España sería vista en toda España como un gracioso recuerdo de nuestra deuda a Colón, y nuestro fracaso a la hora de tomar nuestro lugar con las otras repúblicas americanas redundaría en el descrédito de nuestro país, e influiría adversamente en nuestras futuras relaciones con España²⁰¹⁶.

El colofón de las ideas de Burdett lo pondría su continuador en la representación diplomática de Norteamérica en Sevilla, Harold Playter. Para él resultaba indudable que el objetivo estadounidense en la exposición era “extraer de ella todos los beneficios posibles para unas relaciones políticas y comerciales más cordiales”. En este sentido, terminó proponiendo que el carácter comercial que Washington pretendía dar

²⁰¹⁵ “...the peculiar make-up of the Latin and the Latin American...”; “...if, after being invited through the hard work of certain persons friendly to us, we should refuse to participate, I am afraid the effect would be very bad, very bad, both in Spain and in South America. I believe Spain would feel offended and probably take it as an unfriendly act...”. Carta de Moore a Castle, ya cit.

²⁰¹⁶ “...Aside from the obvious economic advantages, acceptance by the United States would clearly seem to be indicated from a sentimental viewpoint as well. Several American States were first settled by the Spanish, and it is not necessary to recall the part played by Spain in our early history (...). Acceptance of the invitation now extended by Spain would be regarded in all Spain as a very gracious remembrance of our debt to Columbus, and failure to take our place with the other American republics would redound to the discredit of our country and adversely influence our future relations with Spain...”. Informe de Burdett, ya cit.

a la exposición se matizase teniendo en cuenta la visión que los españoles tenían de los Estados Unidos como un país carente de tradición cultural:

...bien podemos permitirnos (...) enfatizar que en los Estados Unidos hay algo más que la costumbre de *acaparar dólares*, que no estamos faltos de cultura y que la amistad nacional nos interesa sinceramente, aparte de los dólares que represente. Dadas las condiciones y el escenario, un gesto de indiferencia hacia el dólar sería efectivo. (...) creo que podemos presentar ante España con mayor provecho y dignidad todos nuestros recursos en arte, música, arquitectura, literatura, y especialmente nuestro sistema educativo; todo lo mejor de nuestro sistema gubernamental, enfatizar el control gubernamental sobre las importaciones agrícolas y sus razones; nuestra ciencia, nuestra historia, nuestras costumbres, y alguna otra de las fases de nuestra vida nacional que pudieran resultar de interés²⁰¹⁷.

El 3 de marzo de 1925 el Capitolio aprobó una resolución conjunta estableciendo una asignación de 700.000 dólares para financiar el pabellón estadounidense en Sevilla²⁰¹⁸. En el otoño del año siguiente el gobierno norteamericano acordaba que su representación en la Exposición correría a cargo de una comisión presidida por Thomas E. Campbell, un antiguo gobernador, y formada por otros cinco miembros: Agnes Repplier, John F. O'Brien, Roderick R. Matson, George Cameron y Helen Hall Upham²⁰¹⁹. Todos ellos trataron de seguir las diversas recomendaciones que los funcionarios del Departamento de Estado habían llevado a cabo en los años anteriores. Así, cuando en el año 1929 la exposición abrió finalmente sus puertas, el pabellón norteamericano no había descuidado el carácter comercial que quisieron darle Moore y Harnden. Sin embargo, siguiendo las observaciones de Hayden, se optó por que ninguna firma privada expusiera directamente sus géneros. En lugar de esto, se montó una exhibición general y anónima dedicada a presentar "los métodos de fabricación de hoy día, el transporte, las comunicaciones, el desarrollo agrícola y cómo y por qué se han mejorado estos logros". De Hayden se tomó igualmente la idea de presentar elementos representativos de las facetas culturales de la vida estadounidense. Sin embargo, en este punto los comisionados no supieron sustraerse a las influencias de la

²⁰¹⁷ "...we can well afford (...) to emphasize that we are something in the United States besides de "dollar-getting" habit, that we are not without culture and that national amity is of sincere interest to us aside from the dollars it represents. Given the conditions and the setting, a gesture of indifference to the dollar will be effective (...) I believe we can set before Spain with more profit and dignity all that we have to draw upon of art, music, architecture, literature, and especially our educational system; all that is best in our governmental system, emphasizing Government control agricultural imports and the reasons therefore; our science, our history, our customs, and any others of the many phases of our national life which might be of interest...". Informe de Hayden, 10/XII/1926. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1926.

²⁰¹⁸ Vid. instrucción 26, de Kellogg a Hammond, 11/V/1926. NARA, Ibidem, 1926.

²⁰¹⁹ Instrucción 90, del Subsecretario de Estado a Hammond, 23/IX/1926. NARA, Ibidem.

naciente cultura de masas. Una de las principales atracciones de la exposición la constituyó la sala de cine patrocinada por los norteamericanos, dedicada “al pase de películas educativas e industriales²⁰²⁰”. Asimismo, el edificio estadounidense contó con la presencia de una banda del ejército norteamericano, que sirvió al Embajador Hammond de excusa para comentar a diversas autoridades españolas: “Sé que pensáis en nosotros más o menos como una nación industrial, pero posiblemente después de que hayáis escuchado nuestra instalación musical y nuestra banda militar, penséis también de nosotros como un país que ama la música²⁰²¹”. Por último, los Estados Unidos no olvidaron adular los sentimientos hispanoamericanistas, y montaron una exposición “prestando particular atención a la influencia que los tempranos descubrimiento y colonización españoles tuvieron el desarrollo subsiguiente de esa parte de nuestro país que anteriormente se incluía en el imperio colonial español²⁰²²”. De la misma manera, en su discurso con motivo de la celebración de una semana estadounidense en la exposición –que tuvo lugar entre el 25 y el 31 de mayo-, Hammond no se olvidó de prestar su elogio a los descubridores españoles:

Hace quinientos años los grandes héroes de Andalucía descubrieron y colonizaron el nuevo mundo –la misma sangre que dio a esos hombres la valentía de embarcarse en sus viajes de descubrimiento fluye hoy en las venas de los andaluces actuales, y les dio el coraje y la determinación de llevar hacia un final exitoso esta gran empresa [de la Exposición]²⁰²³.

Evidentemente, el trabajo efectuado por los americanos en relación con la Exposición Iberoamericana fue una excepción en su actuación respecto a España a lo largo de todos estos años. Por otra parte, el evento quizá merezca un estudio más exhaustivo que el realizado aquí. Sin embargo, creemos que lo dicho ha sido suficiente para resaltar que las mismas actitudes que guiaron a los organizadores del Comité de Información Pública a la hora de organizar su trabajo en España, seguían presentes

²⁰²⁰ “...modern-day manufacturing methods, transportation and communication, agricultural development, and how and why these various undertakings have been improved upon...”; “...to the showing of educational and industrial pictures...”. Informe del Cónsul Americano en Sevilla, 1/VI/1929. NARA, Ibidem, 1929.

²⁰²¹ “...I know you think of us more or less as an industrial nation, but possibly after you have listened to our musical installation and to our Military Band you may also think of us as a country that loves music...”; Discurso de Hammond en Sevilla, 26/V/1929. NARA, Ibidem.

²⁰²² “...with particular attention having been given to the influence which early Spanish discovery and colonization had on subsequent development in that part of our country formerly included with the Spanish colonial empire...”. Informe del Cónsul en Sevilla, 1/VI/1929, ya cit.

²⁰²³ “Five hundred years ago the great heroes of Andalucía discovered and colonized a new world –the same blood that gave these men the courage to set forth on their voyages of discovery flows on in the veins of the Andalucians of today and gave them the courage and the determination to carry forward to a successful conclusion this great endeavor”. Discurso de Hammond, ya cit.

entre los funcionarios estadounidenses una década después, y les permitieron aprovechar una oportunidad como la ofrecida por el acontecimiento sevillano. Ahora bien, el Departamento de Estado prefería dedicar sus esfuerzos ideológicos a empresas de mayor envergadura. Una de las más importantes fue la que culminó en agosto de 1928 con la firma del Pacto Briand-Kellogg. El desarrollo de esta iniciativa nos permitirá discernir que las posiciones del gobierno español ante los esfuerzos de la diplomacia pública estadounidense tampoco habían sufrido grandes variaciones con respecto a épocas anteriores.

8.4.2. España ante el programa pacifista de Kellogg

A lo largo de la presente tesis hemos tenido diversas ocasiones para señalar la existencia en la sociedad norteamericana de un importante sentimiento pacifista. Éste se canalizaba a través de multitud de asociaciones de carácter religioso, filantrópico o moralista, tales como el *American Committee for the Cause and Cure of War*, la *Women's Peace Association* o el *Carnegie Endowment for International Peace*²⁰²⁴. Algunas de ellas experimentaron un importante auge en la década posterior a la Gran Guerra, llegando a influir poderosamente en el Congreso y en amplios sectores de la opinión pública. De hecho, el sucesor de Henry Cabot Lodge al frente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el republicano William E. Borah, se convirtió en uno de los principales portavoces del movimiento por la paz. En 1920, bajo la inspiración del ministro congregacionista Frank J. Libby, dirigente del *National Council for the Preservation of War*, presentó en el Capitolio una de las primeras resoluciones abogando por la reunión de una conferencia internacional de desarme naval. Tres años después defendería en el mismo auditorio la primera iniciativa legislativa para la ilegalización de la guerra, siguiendo una idea del abogado de Chicago Salmon O. Levinson, fundador del *American Committee for the Outlawry of War*²⁰²⁵. En este contexto, las diversas administraciones republicanas que se sucedieron en el poder se vieron forzadas a hacer de la limitación de la guerra una parte importante del programa ideológico de la política exterior norteamericana.

Como quedó claro con motivo de la conclusión en 1912-1913 de los tratados de conciliación patrocinados por Bryan y Wilson, España siempre había mirado con recelo las iniciativas altruistas provenientes de Washington. Este sentimiento no hizo sino reafirmarse a lo largo de la década de 1920, cuando el programa pacificador norteamericano trató de convertirse en una parte integrante de la “diplomacia de buena vecindad” y por ende, del movimiento panamericanista. Tal es el paso que se propuso

²⁰²⁴ DUROSELLE, J.B.: *Política...op.cit.*, pp. 203-207.

²⁰²⁵ COHEN, W.I.: *Empire...op.cit.*, 45-47 y 59-61.

dar a finales de 1927 el Secretario de Estado Kellogg, con motivo de la preparación de la Sexta Conferencia Panamericana que había de celebrarse en la Habana a comienzos del año siguiente. Sin renunciar explícitamente la estrategia intervencionista seguida por su país en el Caribe, el jefe de la diplomacia norteamericana afirmó entonces que “la política del gobierno de los Estados Unidos hacia las repúblicas de América Latina es una de cooperación para el mutuo beneficio²⁰²⁶”. Estas palabras se manifestaron en diversas iniciativas por las que todos los países del Nuevo Continente renunciaban a la guerra como instrumento político, y accedían a resolver sus conflictos por medio del arbitraje²⁰²⁷.

Dentro de su visión de los Estados Unidos como un rival pero a la vez como un socio necesario en Latinoamérica, la Dictadura pensó que la Conferencia de la Habana planteaba una buena oportunidad para la cooperación. El evento se presentaba a sus ojos como una posibilidad de materializar oficialmente la influencia de España sobre sus antiguas colonias. Por ello, tanto Alejandro Padilla en Washington como el Encargado de Negocios de España en Cuba trataron de obtener para su país una invitación para personarse en el evento panamericano como observadores oficiales²⁰²⁸. La maniobra española cosechó un rotundo fracaso, ya que no sólo se negó al ejecutivo de Madrid lo que solicitaba, sino que Washington estableció oficialmente su exclusión definitiva de cualquier iniciativa conectada con el programa panamericanista. En las instrucciones que redactó para sus delegados en la Conferencia, Frank B. Kellogg estableció tajantemente que “las Conferencias Panamericanas son conferencias estrictamente de estados americanos, convocadas para discutir asuntos de especial y peculiar importancia para las naciones del Hemisferio Occidental y obviamente no sería adecuado ni posible que otros estados se encontraran representados en estas conferencias, ni siquiera por observadores extraoficiales²⁰²⁹”.

Este desplante hizo crecer el recelo de las autoridades españolas tanto ante la política estadounidense hacia América Central y del Sur, como frente a los programas pacifistas de Kellogg. Otra de las líneas que se propuso seguir el Secretario de Estado en este sentido fue la firma con diversas naciones de convenios de arbitraje que reno-

²⁰²⁶ “The policy of the Government of the United States towards the Republics of Latin America is one of mutually beneficial cooperation...”. Instrucciones de Kellogg para sus delegados en la Conferencia de La Habana, 5/1/1928. FRUS, 1928, Vol. I, p. 534.

²⁰²⁷ Vid. BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op.cit.*, pp. 773-774.

²⁰²⁸ Desp. 2.352, del Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Cuba a Kellogg, 9/XI/1927. FRUS, 1928, Vol. 1, pp. 531-532.

²⁰²⁹ “The Pan American Conferences are strictly conferences of American States, held to discuss matters of especial and peculiar importance to the nations of the Western Hemisphere and it would obviously not be possible or proper to have other states represented at these conferences even by unofficial observers...”. Instrucciones de Kellogg, ya cit., p. 581.

varan y actualizaran los concluidos por Elihu Root en los últimos meses de la administración de Theodore Roosevelt. A lo largo de 1927 y 1928 el Departamento de Estado fue remitiendo diversos proyectos de tratado a los gobiernos de Francia, Noruega, Gran Bretaña, Japón, Italia y Alemania. La posibilidad de incluir a España dentro de estas rondas negociadoras se contempló en enero de 1928, con motivo de una visita del Embajador Padilla al Secretario de Estado. El diplomático quería saber si los Estados Unidos estaban dispuestos a concluir uno de los nuevos tratados de arbitraje con su país²⁰³⁰. La respuesta de Kellogg fue afirmativa, habida cuenta de que el anterior tratado hispano-norteamericano de 1908²⁰³¹ había dejado de estar en vigor en junio de 1923, y de que los diversos contenciosos que se abrían periódicamente con España en el terreno comercial o económico hacían recomendable la conclusión de un instrumento de conciliación. Consecuentemente, el 14 de febrero de 1928 el Secretario norteamericano envió a Alejandro Padilla una nota asegurando que “el gobierno de los Estados Unidos estaría encantado de entrar en negociaciones con su gobierno con vistas a concluir una nueva convención de arbitraje”. El documento llevaba adherido el compromiso conciliador cerrado el 6 de febrero de ese año entre Inglaterra y Norteamérica, que se proponía a España como modelo²⁰³².

El valor del borrador que se remitió a las autoridades españolas era meramente simbólico. Como manifestó Kellogg al Embajador de España en el mes de marzo, su esperanza radicaba simplemente en que el tratado promovería “no sólo las relaciones amistosas entre los pueblos de nuestros dos países, sino que avanzará tangiblemente la causa por el arbitraje y la solución pacífica de las diferencias internacionales²⁰³³”. La doctrina del *non-entanglement* estaba tan fuertemente arraigada en el Senado entonces como lo había estado en la época de Root. Para evitar las suspicacias de los legisladores, Kellogg se había visto obligado a incluir en sus tratados una cláusula que excluía del arbitraje todas aquellas cuestiones que: “(a) entren dentro de la jurisdicción doméstica de las Altas Partes Contratantes; (b) impliquen a los intereses de terceras partes; (c) dependan o conciernan al mantenimiento de la tradicional actitud de los Estados Unidos en relación con las cuestiones americanas, denominada comúnmente

²⁰³⁰ Vid. memorando del Subsecretario de Estado, 26/I/1928. NARA, RG 59, 1930-1939, 711.5212A/1.

²⁰³¹ Vid. cap. 3.

²⁰³² “...the Government of the United States would be glad to enter upon negotiations with your Government with a view to concluding a new arbitration convention...”. Nota de Kellogg a Padilla, 14/II/1928. NARA, *Ibidem*, 711.5212A/3.

²⁰³³ “...not only the friendly relations between the Peoples of our two countries, but also advance materially the cause of arbitration and the pacific settlement of international disputes...”. Nota de Kellogg a Padilla, 20/III/1918. NARA, *Ibidem*, 711.5212A/6.

Doctrina Monroe²⁰³⁴. Esta última condición resultaba particularmente hiriente para las autoridades españolas, ya que establecía la aceptación de la primacía estadounidense sobre el Nuevo Continente. En un ambiente marcado por el desplante ofrecido a España con motivo de la Conferencia de La Habana, no resulta extraño que Padilla se apresurase a recalcar ante sus superiores la inutilidad de los planes arbitrales del Secretario de Estado:

Con estas salvedades, quedan tan solo bajo la jurisdicción amistosa del arbitraje, aquellas cuestiones secundarias, que por su poca importancia nunca podrán dar lugar a una difícil situación internacional, y en cambio, todos aquellos casos, semillero de conflictos, que interesan a los tres puntos excluidos, esos puede cada País juzgarlos como mejor estime pertinente, con todas sus peligrosas consecuencias. En esto (...) no hacen los norte-americanos, más que seguir su política tradicional de independencia internacional no queriendo en ningún caso someterse al criterio de árbitro alguno, que no sea su propio Senado²⁰³⁵.

Si España deseaba mantener la coherencia de su discurso hispanoamericanista, se veía obligada a declinar la oferta de Kellogg. Así lo hizo por medio de una nota enviada al Secretario de Estado el 11 de julio, en la que además se insinuaba que España se encontraba en materia antibelicista un paso más adelante que los Estados Unidos:

...el Gobierno de Su Majestad (...) habiendo adoptado desde hace ya algún tiempo, como tipo de Tratado de Arbitraje, uno que abarca todos los litigios y conflictos, sin excepción alguna, se ve, muy a pesar suyo, en la imposibilidad de suscribir el Pacto propuesto por el Gobierno del que Vuestra Excelencia tan dignamente forma parte, por no poder hacer excepción a la norma que sigue en estas cuestiones internacionales, firmando un Tratado de Arbitraje que no responde, a juicio del Gobierno de Su Majestad, a la amplitud de criterio que siempre a presidido su actuación internacional²⁰³⁶.

Cuando en el Departamento de Estado se recibió esta respuesta, Frank Kellogg estaba ya involucrado en el que se convirtió en el mayor de sus proyectos ideológicos: la conclusión de un tratado multilateral de renuncia a la guerra como instrumento de política nacional. En la primavera de 1927, mientras Francia y los Estados Unidos estaban discutiendo la conclusión de su tratado de arbitraje, un profesor universitario becado por la Fundación Carnegie, James T. Shotwell, propuso a Aristide

²⁰³⁴ "(a) is within the domestic jurisdiction of either of the High Contracting Parties, (b) involves the interests of third Parties, (c) depends upon or involves the maintenance of the traditional attitude of the United States concerning American questions commonly described as the Monroe Doctrine". Artículo II del proyecto de tratado de arbitraje hispano-estadounidense. NARA, *Ibidem*.

²⁰³⁵ Desp. 1, de Padilla a Kellogg, 4/I/1928. AMAE, R 851, Exp. 31.

²⁰³⁶ Nota 66-22, de Padilla a Kellogg, 11/VII/1928. NARA, RG 59, 1930-1939, 711.5212A/9.

Briand la idea de convertir el futuro acuerdo en un convenio bilateral que desterrase la guerra de las relaciones franco-norteamericanas. El Ministro de Exteriores galo se mostró de acuerdo con la sugerencia, no tanto por su componente ideológico, cuanto porque de llevarse a efecto garantizaría la neutralidad estadounidense en caso de un conflicto armado entre Francia y una tercera potencia. Concedor de la influencia que la ideología pacifista tenía entre la opinión pública de los Estados Unidos, Briand propuso el nuevo tratado antibelicista a través de una carta abierta al pueblo norteamericano. En Washington, la oferta francesa puso a Kellogg en una situación apurada. El Secretario de Estado conocía perfectamente que bajo la inocente invitación de su homólogo francés se escondía la intención de involucrar a los Estados Unidos en una especie de alianza defensiva con implicaciones europeas. Sin embargo, la idea de Briand había suscitado un enorme entusiasmo entre los más diversos sectores antibelicistas de la sociedad norteamericana, que no dejaron de presionar al Departamento de Estado urgiendo su aceptación. En estas circunstancias, Kellogg decidió dar un golpe de efecto, con la doble intención de neutralizar los aspectos más peligrosos de la propuesta francesa, y canalizar el ardor de la opinión norteamericana hacia un reforzamiento de la imagen internacional de la política exterior de los Estados Unidos. Así, el 28 de diciembre de 1927 el Secretario de Estado escribió una carta en la que proponía a Briand sustituir el tratado franco-norteamericano, por un acuerdo multilateral cuyos signatarios renunciarían a la guerra como herramienta de presión, y se comprometerían a resolver todos sus conflictos por medios pacíficos²⁰³⁷. Cuatro meses después, el 13 de abril, Washington extendió la oferta a los gobiernos de Gran Bretaña, Italia, Alemania y Japón²⁰³⁸.

Kellogg convirtió así la triquiñuela diplomática francesa en un convenio carente de contenidos prácticos, pero que serviría para dar lustre a dos de los componentes tradicionales del bagaje filosófico de la acción internacional estadounidense: el pacifismo y la renuncia a las alianzas ofensivo-defensivas. La propuesta le sirvió incluso al Secretario de Estado para justificar el rechazo de su país frente a la Sociedad de Naciones:

Los Estados Unidos no creen que la paz mundial y la seguridad nacional tengan su mejor garantía en las alianzas militares o en la aplicación de sanciones militares bajo ciertas circunstancias previamente definidas, y los Estados Unidos no tomarán parte en ningún acuerdo internacional que, aunque concebido ostensiblemente para la preservación de la paz, encuentre su última expresión en el recurso a las armas y perpetúe

²⁰³⁷ El libro más completo acerca de la gestación del Pacto Briand-Kellogg es el de FERRELL, Robert H.: *Peace in Their Time: The Origins of the Kellogg-Briand Pact*, New Haven, Yale University Press, 1952.

²⁰³⁸ Tel. 101, de Kellogg a Herrick, 9/IV/1928. FRUS, 1928, Vol. I, pp. 21-24.

un sistema de alianzas internacionales. Ningún tratado es una absoluta garantía contra la guerra y los Estados Unidos no creen que la conclusión de un tratado como el que se propone excluirá la posibilidad de otra guerra. Sin embargo, sí que cree que el peligro de guerra sería grandemente conculcado si las potencias del mundo se unieran en un instrumento como el que sugiere²⁰³⁹.

La invitación del Secretario de Estado no sentó muy bien en algunas de las cancillerías europeas, que temieron que el pacto antibelicista neutralizara el valor coercitivo tanto del *Covenant* de la Sociedad de Naciones, como de la alianza establecida mediante los recientes tratados de Locarno. Sin embargo, ahora eran las grandes potencias europeas y el Japón quienes tenían sobre ellos la presión de la opinión pública mundial, y la obligación de no contradecir el proyecto norteamericano si no querían dañar su imagen.

Por su parte, el Ministerio de Estado español siguió todo el proceso muy de cerca²⁰⁴⁰. En un principio, los diplomáticos dependientes del Palacio de Santa Cruz vieron el Pacto Kellogg con la desconfianza que siempre les inspiraban las iniciativas filantrópicas de los Estados Unidos. El 28 de abril el Embajador en Londres, Merry del Val, se hacía eco de unas palabras publicadas por Salvador de Madariaga en el diario *The Times*, que a su juicio emitían

...algún juicio no desprovisto de fundamento (...). Acierta (...) el Sr. Madariaga cuando estigmatiza la equivocada iniciativa de Monsieur Briand que sin querer ha desencadenado una corriente tan inesperada como peligrosa suscitando una complicada situación de la que no parece fácil salir sin consecuencias de ningún modo gratas y en absoluto gratuitas y evitables. Parece, en efecto, no haber contado con la extraña falta de mundo de los norteamericanos y la vena del soñador idealismo que constituye tan sorprendente peculiaridad de un carácter eminentemente positivista, factores ambos que a veces les llevan a emitir postulados que a todos dejan atónitos y resultan además completamente irrealizables en la práctica²⁰⁴¹.

²⁰³⁹ “The United States does not believe that world peace and national security are best guaranteed by military alliances or by the threatened application of military sanctions in certain previously defined circumstances, and the United States will not become a party to any international agreement which, while ostensibly devised for the preservation of peace, finds its ultimate expression in a resort to arms and perpetuates a system of international alliances...”. Tel. 118, de Kellogg al Embajador en Francia, 23/IV/1928. FRUS, *Ibidem*, pp. 34-39. La cita es de la p. 36.

²⁰⁴⁰ La incorporación de España al Pacto Briand-Kellogg fue estudiada originalmente por TAMAYO BARRENA, Ana María: “España ante el Pacto Briand-Kellogg”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, n.º 5, pp. 189-213. Este trabajo nos resultó muy útil a la hora de conocer las claves de la actitud española ante la propuesta norteamericana, y a él remitimos a todos aquellos que quieran conocer el asunto en profundidades. Nosotros centraremos nuestra atención en dos puntos: el papel del Pacto Briand-Kellogg en los anhelos de España en verse reconocida como una más entre las grandes potencias; y las implicaciones de dicho acuerdo para los proyectos hispanoamericanistas avalados por la Dictadura de Primo de Rivera.

²⁰⁴¹ Desp. 418, de Merry a Primo, 28/IV/1928. AMAE, R 851, Exp. 32.

Opinión parecida desprendían los despachos enviados desde Berlín por Fernando Espinosa de los Monteros. El antiguo Subsecretario del Ministerio de Estado aprovechó la ocasión para sacar a relucir su orgullo herido, arremetiendo contra los recelos soberanistas de los Estados Unidos, y proclamando los avances españoles en materia de arbitraje:

Considero a este propósito que quien mucho abarca, poco aprieta; y teniendo en cuenta las impurezas de la realidad para abarcar mucho en esta materia, estimo más seguro completar el cuadro de la paz general, como mosaico de acuerdos al estilo de los de arbitraje y conciliación que V.E. ha puesta en práctica, y de los cuales es el hispano-sueco último loable ejemplo. No dejo de mencionarlo aquí como demostrativo de que lo consideran atentatorios a la soberanía países que como el nuestro y Suecia tan celosos han sido y son del respeto de las suyas respectivas²⁰⁴².

Los recelos españoles se convirtieron en hostilidad cuando el proyecto de Kellogg corrió el peligro de transformarse en un instrumento más para afianzar legalmente el predominio estadounidense en el continente americano. El 19 de mayo una nota del Gobierno británico recordaba que “existen determinadas regiones del mundo cuyo bienestar e integridad constituyen un interés especial y vital para [... la] paz y seguridad” de determinados países. El documento se refería concretamente a los territorios del Imperio británico para el caso de Inglaterra, y a Latinoamérica para el caso de los Estados Unidos. Londres deseaba dejar claro que su renuncia a la violencia en virtud del Pacto Kellogg no debía coartar el derecho de las naciones a tomar cualquier medida que considerasen necesaria para excluir interferencias extranjeras en las áreas que se encontrasen bajo su tutela²⁰⁴³. La publicación de las reservas expresadas por el *Foreign Office* sirvieron a Padilla para denunciar que se pretendía dividir el mundo:

...a excepción naturalmente de los Países europeos y de aquellos otros, escasos, que tienen medios independientes para ser libres de interferencias internacionales (...) en dos grandes sectores, ambos bajo la tutela anglo sajona, en los cuales no tendrá fuerza de obligar el Tratado para declarar la guerra fuera de ley, y en los que a pesar de todos los deseos pacifistas, tan reiteradamente manifestados por las Cancillerías de Londres y Washington, se podrá siempre recurrir a las armas, como medio final de dirimir una dificultad surgida entre el País que se reserva el derecho de influencia y el que tiene que soportar esta influencia²⁰⁴⁴.

²⁰⁴² Desp. 150, de Espinosa a Primo, 5/V/1928. AMAE, Ibidem.

²⁰⁴³ “...there are certain regions of the world the welfare and integrity of which constitute the special and vital interest for our peace and safety...”. Tel. 114, de Houghton a Kellogg, 19/V/1928. FRUS, 1928, Vol. 1, pp. 66-69. La cita es de la p. 68.

²⁰⁴⁴ Desp. 83, de Padilla a Primo, 21/V/1928. AMAE, R 851, Exp. 32.

Pese a todo, los españoles se vieron pronto obligados a olvidar momentáneamente sus recelos. A lo largo de la primavera el proyecto del Secretario de Estado avanzó considerablemente, al ser admitidas una gran parte de las reservas que al mismo habían hecho los países europeos. Kellogg declaró oficialmente que el tratado no excluía el derecho de los Estados a la legítima defensa; que tendría carácter universal, y no entraría en vigor hasta que no lo hubiesen ratificado las naciones más importantes; que dejaría de ser válido en cuanto una de las partes rompiera el compromiso de renunciar a la guerra; y que no era incompatible ni con el Convenio de la Sociedad de Naciones ni con los Tratados de Locarno²⁰⁴⁵. Para reforzar este último punto, Francia sugirió que adhirieran al Pacto como signatarios originales todos aquellos países que habían formado parte de los Acuerdos de 1925. El 20 de junio Kellogg aceptó la sugerencia, y envió las correspondientes invitaciones a los ejecutivos de Polonia, Checoslovaquia y Bélgica²⁰⁴⁶. Asimismo, los ingleses insistieron en que todos sus dominios apareciesen también como miembros primarios del futuro convenio, lo que llevó a incluir en el proyecto a países como Irlanda, Canadá o Australia²⁰⁴⁷.

El proyecto de Kellogg dejó de ser así un asunto exclusivo de las grandes potencias. Los últimos llamamientos habían incorporado a algunos de los países que rivalizaban con España en la pugna por lograr una posición de reconocimiento en el sistema internacional. La exclusión del gobierno de Primo de Rivera suponía un duro golpe para la posición de prestigio buscada por la Dictadura. Así las cosas el 14 de junio Alejandro Padilla visitó personalmente al Secretario de Estado para preguntarle si deseaba incorporar a su país a la cruzada antibélica. Kellogg respondió que “estaríamos muy contentos de tener la firma de España en cualquier momento que ella lo deseara”. Con esta seguridad el Embajador español telegrafió al Marqués de Estella para preguntarle “si desea sondear yo impresión que causaría nuestro ofrecimiento aunque no somos firmantes [del] Convenio [de] Locarno²⁰⁴⁸”. Primo de Rivera contestó orgullosamente que “de no dirigirse ese Gobierno [a España] en idénticas condiciones que a las demás grandes potencias (...) estimo impropio toda gestión²⁰⁴⁹”. Padilla buscó entonces un medio de mantener las apariencias, y acordó con Kellogg que si el gobierno español hacía saber a Washington confidencialmente su deseo de adherirse al convenio, los Estados Unidos se mostrarían favorables a que España firmase a la

²⁰⁴⁵ Vid. tel. 118, de Kellogg a Herrick, ya cit.

²⁰⁴⁶ Vid. tel. 179, de Kellogg a Herrick. FRUS, 1928, Vol. 1, pp. 90-95.

²⁰⁴⁷ Vid. FRUS, *Ibidem*, pp. 76-79 y 87-90.

²⁰⁴⁸ Tel. 178, de Padilla a Primo, 14/VI/1928. AMAE, R 851, Exp. 32.

²⁰⁴⁹ Tel. 57, de Primo a Padilla, 18/VI/1928. AMAE, *Ibidem*.

vez que resto de grandes potencias²⁰⁵⁰. Conocido esto Primo de Rivera autorizó finalmente a Padilla a “manifestar confidencialmente [a] ese señor Secretario de Estado que [el] Gobierno [Español] se encuentra dispuesto [a] firmar [el] Pacto declarando [la] guerra fuera de [la] ley²⁰⁵¹”. Kellogg accedió entonces a que se enviara a Madrid una copia del proyecto de tratado. La única intención del Secretario de Estado al proceder de esta manera era hacer que el Ministerio de Estado fuera estudiando el documento, mientras él sondeaba la opinión que merecía a las potencias europeas la posible incorporación de España. Sin embargo, Padilla interpretó la remisión del borrador como una proposición formal de adhesión, y telegrafió a su superior asentando que el “Secretario de Estado ha invitado a[!] Gobierno de Su Majestad en [la] misma forma que a [...las] grandes potencias²⁰⁵²”.

Estas informaciones produjeron cierta euforia en el Palacio de Santa Cruz. El Jefe de la Sección de Política del Ministerio, el Conde de San Esteban de Cañongo, pasó por alto todas las críticas que los diplomáticos españoles habían hecho al Pacto de Kellogg, y lo calificó en un informe como “un paso positivo y grande hacia el ideal de la supresión de la guerra en el mundo²⁰⁵³”. El 14 de julio el Consejo de Ministros aprobó oficialmente la incorporación de España al plan norteamericano, y dos días después Primo telegrafaba a Washington que su país “celebra[ba la] ocasión de dar una vez más evidencia al mundo de su política pacifista”, y quedaba a la espera de la “invitación [oficial] ofrecida por [el] Secretario Kellogg²⁰⁵⁴”. Antes de que el Departamento de Estado tuviera conocimiento oficial de esta respuesta, las noticias de la supuesta proposición norteamericana y la subsiguiente aceptación española fueron filtradas a la prensa. Los periódicos españoles afectos al régimen se mostraron deseosos de poder mostrar lo que a todas luces parecía un triunfo en la pugna por el reconocimiento internacional. El *ABC* resaltó que los Estados Unidos se habían dirigido a España “considerándola como nación de importancia suma por su tradición, por sus prestigios y por la significación que tiene en el mundo²⁰⁵⁵”. Por su parte, *La Época* se apresuró a elogiar los méritos de “un país de 22 millones de habitantes, admirable situación geográfica, en pleno florecimiento económico y financiero, que es la patria de los grandes juristas de la paz precursores de Grocio, [...] que es el hermano mayor de una

²⁰⁵⁰ Tel. 190, de Padilla a Primo, 28/VI/1928. AMAE, R 851, Exp. 33.

²⁰⁵¹ Tel. 62, de Primo a Padilla, 1/VI/1928. AMAE, Ibidem.

²⁰⁵² Tel. 197, de Padilla a Primo, 6/VII/1928. AMAE, Ibidem. Vid. también TAMAYO, M.J.: “España...art.cit.”, pp. 191-193.

²⁰⁵³ Informe de la Sección de Política, julio de 1928. AMAE, Ibidem.

²⁰⁵⁴ Tel. 71, de Primo a Padilla, 16/VII/1928. AMAE, Ibidem.

²⁰⁵⁵ “La comunicación de Kellogg y la adhesión de España al pacto contra la guerra”, *ABC*, 15/VII/1928.

veintena de naciones emancipadas, [y que] bien merece que por gran potencia se le tenga²⁰⁵⁶”.

Los ecos de estas noticias llegaron a los rotativos estadounidenses, y sorprendieron a Frank Kellogg. Éste escribió a Ogden Hammond que debía quedar claro que “antes de invitar a nadie, debo consultar a las otras potencias, y especialmente a Francia²⁰⁵⁷”. Por su parte, el Jefe de la DWEA, Theodore Marrimer, se apresuró a esclarecer este punto a Padilla, a quien advirtió también de que filtraciones como las que se habían producido podían dificultar sobremanera los proyectos de España²⁰⁵⁸. Pese a todo, el Secretario de Estado siguió adelante con sus planes originales, y el 23 de julio consultó con Alemania, Italia, Gran Bretaña y Francia, la posibilidad de que España se les uniese como signatario original del tratado²⁰⁵⁹. Las respuestas que recibió de las diferentes cancillerías fueron diversas; sin embargo, ninguno de los gobiernos europeos se mostró especialmente entusiasmado con la idea. El Ministerio de Exteriores alemán afirmó que “extender la elección de firmantes más allá del número actual conduciría a ulteriores ampliaciones (...) y levantaría discusiones y críticas; en resumen, el riesgo para obtener la ratificación se incrementaría²⁰⁶⁰”. Briand, con quien Quiñones de León había hablado ya del asunto²⁰⁶¹, aseguró que “la inclusión de España como uno de los signatarios originales sería algo bueno”. Sin embargo, se desentendió del asunto afirmando que “la cuestión de quién será incluido (...) es una que [...el Secretario de Estado] debe decidir²⁰⁶²”. Los ingleses se expresaron más o menos en los mismos términos²⁰⁶³, en tanto que Italia indicó su disposición a que también se extendiera una invitación al gobierno húngaro²⁰⁶⁴. Las contestaciones italiana y germana pusieron de

²⁰⁵⁶ “El proyecto Kellogg y España”, *La Época*, 16/VII/1928. Recogido por TAMAYO, M.J.: “España...art.cit.”, pp. 194-195.

²⁰⁵⁷ Tel. de Kellogg a Hammond, enviado a través de Herrick, 16/VII/1928. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1928.

²⁰⁵⁸ Memorando de Marriner, 19/VII/1928. FRUS, 1928, Vol. 1, pp. 120-121.

²⁰⁵⁹ Tel. 226, de Kellogg a Herrick, 23/VII/1928. FRUS, *Ibidem*, pp. 124-125.

²⁰⁶⁰ “...to extend the choice of signatories beyond present total would lead to other extensions, (...) and would arouse discussion and criticism; finally, the risk of obtaining ratification would be greatly increased...”. Tel. 158, del Embajador de los Estados Unidos en Alemania a Kellogg, 25/VII/1928. FRUS, *Ibidem*, pp. 125-126.

²⁰⁶¹ Tel. 262, de Quiñones a Primo, 25/VII/1927. AMAE, R 851, Exp. 33.

²⁰⁶² “...the inclusion of Spain as one of the original signatories would be a good thing...”; “...the question of who shall be included as original signatories to it is one for you to decide...”. Tel. 205, de Herrick a Kellogg, 26/VII/1928. FRUS, 1928, Vol. I, pp. 127-128.

²⁰⁶³ Tel. 172, del Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Gran Bretaña a Kellogg, 26/VII/1928. FRUS, *Ibidem*, pp. 128-129.

²⁰⁶⁴ Tel. 78, del Embajador de los Estados Unidos en Italia al Secretario de Estado, 27/VII/1928. FRUS, *Ibidem*, pp. 128-129.

manifiesto el factor que habría de determinar la decisión final de Kellogg. La inclusión de España en el acto original de la firma del Pacto conduciría inevitablemente a cuestionar la conveniencia de hacer lo mismo con otros países. El problema se complicó de hecho cuando la indiscreción de la prensa madrileña sacó el asunto español al debate público. El Ministro de Exteriores luso, Dr. Bettencourt, manifestó ante los Estados Unidos que “no podía ver por qué debería invitarse a España a firmar, en vista de su historial bélico, mientras a Portugal se le invitaría simplemente a adherirse [posteriormente]²⁰⁶⁵”. Muestras similares de indignación salieron de la cancillería holandesa, e incluso el gobierno de la URSS se mostró contrariado por que no se hubiera planteado su adhesión²⁰⁶⁶. Por otra parte, la situación podía llevar a complicaciones con Brasil, antiguo rival de España en la pugna por un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones, y cuya prensa llevaba un tiempo preguntándose por qué el ejecutivo de Río de Janeiro no podía entrar también por la puerta grande en el tratado de renuncia a la guerra²⁰⁶⁷.

Finalmente, el Secretario de Estado convocó a Padilla el 31 de julio, para comunicarle que “ante [las] numerosas peticiones recibidas de otros Gobiernos con [el] mismo objeto, principalmente después de [la] indiscreción de [los] informadores [de la] prensa española”, debía declinar la posibilidad de que España se convirtiese en parte original del pacto antibélico²⁰⁶⁸. La noticia fue recibida como un jarro de agua fría en el Palacio de Santa Cruz. No obstante, Primo de Rivera no perdió toda la esperanza de hacer cambiar de opinión al ministro norteamericano. Por una parte, el Marqués de Estella trató inútilmente, a través de Merry del Val y Quiñones de León, que los gobiernos de Londres y París intercediesen a su favor ante Washington²⁰⁶⁹. De otro lado, Padilla indicó a Kellogg que la inclusión española no estorbaría para nada el proceso de ratificación, ya que en Madrid no había ningún parlamento que pudiese rechazar el tratado. Con todo, el 9 de agosto el Embajador Hammond visitó personalmente al Dictador en el balneario de Mondáriz, para reiterarle que la decisión de su gobierno era inamovible²⁰⁷⁰. En vista de todo ello, Primo de Rivera redactó un memorando para el gobierno norteamericano desistiendo de cualquier gestión ulterior. Sin embargo, no

²⁰⁶⁵ “...why Spain should be invited to sing in view of her war record while Portugal was left merely to adhere...”. Tel 31, de la Legación en Lisboa a Kellogg, 3/VIII/1928. FRUS, *Ibidem*, p. 135.

²⁰⁶⁶ Tel. 223, de Padilla a Primo, 26/VII/1928. AMAE, R 851, Exp. 33.

²⁰⁶⁷ Tel. 27, del Embajador en Brasil a Kellogg, 28/VI/1928. FRUS, 1928, Vol. I, p. 98.

²⁰⁶⁸ Tel. 232, de Padilla a Primo, 31/VII/1928. AMAE, R 851, Exp. 33.

²⁰⁶⁹ Vid. tel. 167, de Merry a Primo, 7/VIII/1928 y tel. 283, de Quiñones a Primo, 4/VIII/1928. AMAE, *Ibidem*.

²⁰⁷⁰ Desp. 995, de Hammond a Kellogg, 14/VIII/1928. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1928.

dejó pasar la oportunidad de plasmar gráficamente cuál era el papel que, a su entender, correspondía a España en el mundo. Sus palabras recordaban mucho a las que Merry había utilizado años atrás para justificar la inclusión de España en el máximo órgano rector de la Sociedad de Naciones

Pero permítame, Señor Embajador, sin que ello signifique insistencia, que le señale que ni la indiscreción atribuida a la prensa de España, que sólo publicó una información incidental y episódica con relación a un asunto que toda la del mundo comentaba, ni la de esa deducida pretensión de otros países de ser llamados con las grandes potencias, por serlo España, al acto de la firma original, tienen fundamento, pues la situación de España es única en el mundo y es grande y notoria injusticia que en nada favorece al concierto de grandes Potencias excluirla de él, olvidando sus servicios a la Humanidad y su fecundidad verbal y espiritual a que deben civilización y cultura tantos y tan grandes pueblos, que como madre la consideran y la aman.

Sea ésta, sea otra, y ninguna era mejor que ésta, alguna ocasión habrá que aprovechar que discierna a España su lugar entre los pueblos, pues no puede ser única en su grupo y es mucho más injusto pretender relegarla a Nación de segundo orden que comprenderla entre las de primero, pues hasta la feliz circunstancia de su neutralidad durante la última guerra, le reserva entre ellas un papel que ninguna otra podrá desempeñar²⁰⁷¹.

La misma inflamación patriótica contagió a los representantes diplomáticos de España en las capitales europeas. Quiñones de León felicitó al General por su respuesta, y le mostró su convencimiento de que el cambio de opinión de Kellogg se había debido a las perniciosas influencias de las sociedades petrolíferas afectadas por la creación de la CAMPSA²⁰⁷². Este clima de victimismo resultó propicio para resucitar las antiguas reservas que el proyecto norteamericano había suscitado entre los españoles. La prensa madrileña no tardó en retomar la perniciosa conexión existente entre el Pacto y la Doctrina de Monroe. El 20 de agosto, *La Época* resaltaba:

Lo más opuesto al hispano-americanismo es el monroísmo. Si se pronuncian palabras tan autorizadas como las de Mr. Chambelrain, dando a entender que hay reservas en el Pacto Kellogg favorables a la doctrina de Monroe, y esas reservan no constan en el texto del Pacto, ¿no será un deber ineludible de España prevenirse contra ellas?²⁰⁷³

²⁰⁷¹ Memorando de Primo, 9/VIII/1928. AMAE, Ibidem. Vid. TAMAYO, M.J.: "España...art.cit.", pp. 201-206.

²⁰⁷² Tel. 302, de Quiñones a Primo, 24/VIII/1928. AMAE, R 851, Exp. 34. TAMAYO, M.J.: "España...art. cit.", pp. 204.

²⁰⁷³ "El Pacto Kellogg y el Hispanoamericanismo", *La Época*, 20/VIII/1928.

Dos semanas después, el también conservador *ABC* retomaba el tema para comparar favorablemente a la Sociedad de Naciones con respecto a un tratado que pretendía ser superior al espíritu ginebrino:

Sin embargo, la Liga de Ginebra, reconoce, por lo menos teóricamente, los mismos derechos a todos sus miembros, mientras que el pacto Kellogg excluye de sus beneficios a varios países débiles que, más que otros, necesitarían la protección de un organismo internacional²⁰⁷⁴.

Estas opiniones, inspiradas seguramente desde las esferas oficiales, fueron las que determinaron de ahí en adelante la actitud del gobierno español ante el proyecto pacificador. El mismo día 27 de agosto en que Francia, Gran Bretaña, Italia, los Estados Unidos, Alemania, Japón, Australia, Bélgica, Canadá, Checoslovaquia, Irlanda, la India, Nueva Zelanda y Polonia firmaban en París el primer ejemplar del Pacto Briand-Kellogg, el gobierno norteamericano envió una nota a España, invitándola a sumarse oficialmente al documento antes de que todos los firmantes originales lo hubiesen ratificado²⁰⁷⁵. Recibida esta petición, el Ministerio de Estado vio la oportunidad de resarcirse del desplante que se le había hecho días atrás. El Jefe de la Sección Política del Palacio de Santa Cruz recomendó “no adherirse inmediatamente al Pacto y dejar transcurrir algunos días o semanas según el caso”. En cualquier caso, antes de hacerlo España debía tener claro que “se deja fuera de este asunto la cuestión delicada de la doctrina de Monroe a la cual hicieron alusiones tanto el Secretario Kellogg como el Ministro de Negocios Extranjeros Británico²⁰⁷⁶”. Consecuentemente Primo de Rivera escribió a Hammond en unos términos bastante vagos, indicándole su intención de “no quedar a la zaga de ningún país para expresar en momento oportuno la voluntad y el deseo del pueblo español en un orden de ideas en que el Gobierno que presido ha laborado desde su advenimiento al Poder²⁰⁷⁷”. Hecho esto el Dictador se dispuso a esperar durante varios meses, en tanto que el Senado norteamericano discutía la ratificación del Acuerdo y en diversas repúblicas sudamericanas se suscitaba el temor de que el Capitolio condicionase su aprobación a la inclusión de una reserva que dejase a salvo el especial interés de los Estados Unidos sobre Latinoamérica²⁰⁷⁸. La sospecha se convirtió en realidad cuando el Comité presidido por Borah informó que “los Estados Unidos miran la Doctrina de Monroe como parte integrante de su seguridad nacional y su propia defensa”. Sin embargo, la observación sólo sirvió para poner de mani-

²⁰⁷⁴ “El Pacto Kellogg y la América Hispana”, *ABC*, 2/IX/1928.

²⁰⁷⁵ Nota 602, de Hammond a Primo, 30/VIII/1928. AMAE, R, 851, Exp. 34.

²⁰⁷⁶ Nota de la Sección de Política, 30/VIII/1928. AMAE, Ibidem.

²⁰⁷⁷ Nota de Primo a Hammond, 30/VIII/1928. NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1928.

²⁰⁷⁸ Vid. informe de la Sección de Política General, 23/X/1928. AMAE, R 851, Exp. 35.

fiesto una vez más la sumisión a Washington de la mayor parte de las Repúblicas del Nuevo Continente. Todas ellas, a excepción de Argentina, Bolivia, El Salvador y Uruguay, terminaron sumándose a los términos del Pacto Briand²⁰⁷⁹, dando un nuevo mazazo a los proyectos hispanoamericanistas. Pese a este nuevo fracaso, España no podía terminar rechazando un tratado por el que había demostrado interés públicamente. Su único medio de protestar fue retener su ratificación hasta el 21 de febrero de 1929, cuando Alfonso XIII estampó su firma en el ejemplar que le había remitido el Departamento de Estado²⁰⁸⁰.

8.5. El colofón de una época. La entrevista entre Yanguas y Hoover

Con la adhesión de España al Pacto Kellogg terminaba un largo período de las relaciones hispano-norteamericanas cuyo comienzo simbólico situamos en la entrevista mantenida por el Conde de Romanones con el Presidente Wilson en diciembre de 1918. Ese encuentro se desarrolló en un momento en que los Estados Unidos parecían llamados a ocupar en el sistema internacional un puesto que por sus recursos y potencial les correspondía hacía largo tiempo. Desde 1898, Norteamérica había ocupado un puesto secundario en la política exterior española. Incluso durante el S. XIX, cuando la interacción hispano-norteamericana venía obligada por la presencia de España en el Caribe, los Estados Unidos nunca habían tenido para España la misma importancia que Francia o Gran Bretaña. En 1918, el Conde de Romanones se creía con motivos suficientes para dirigirse a Washington en los mismos términos que lo hacía a Londres o París. De hecho, consideraba vital la colaboración de Wilson para hacer valer los proyectos españoles para la nueva década. El viejo líder liberal español sometió a la consideración del Jefe de Estado norteamericano la totalidad de las preocupaciones internacionales de su país. Durante los meses siguientes los representantes norteamericanos en París se vieron asaltados por funcionarios españoles, deseosos de ser oídos en sus reivindicaciones relativas a la Sociedad de Naciones, los barcos alemanes o la participación de los neutrales en la Conferencia de Versalles. Casi once años después, el 25 de octubre de 1929, otro mandatario español tenía con un presidente norteamericano un encuentro similar al de Romanones. Se trataba de José de Yanguas Messía, el antiguo Ministro de Estado de Primo de Rivera que ocupaba entonces la Presidencia de la Asamblea Nacional. Su interlocutor era el ex Secretario de Comercio y flamante vencedor de las últimas elecciones presidenciales norteamericanas, Herbert Hoover. Sin embargo, en la importancia de los mandatarios

²⁰⁷⁹ "...the United States regards the Monroe Doctrine as a part of its national security and self-defense...". BEMIS, S.F.: *A Diplomatic...op.cit.*, p. 730.

²⁰⁸⁰ TAMAYO, M.J.: "España...art.cit.", p. 212.

radicaba la única semejanza entre esta reunión, celebrada en Washington, y la que había tenido lugar en el Hotel Crillon de París. Los temas que se tocaron durante la charla parecían nimios comparados con la trascendencia de los designios que Álvaro de Figueroa había llevado a la capital gala. Y sin embargo, también sirven para tomar de manera certera el pulso de la relación bilateral. De todos los puntos que Romanones incluyó en su agenda sólo dos habían sobrevivido a los avatares de la década: las relaciones comerciales, y el interés de ambos países por Latinoamérica. Yanguas no perdió la oportunidad de sacar a colación los problemas a que se veían sometidas las exportaciones agrícolas españolas a los Estados Unidos. Según el memorando que sobre el encuentro redactó el Encargado de Negocios de la Embajada de España en Washington, aquél asentó

...que era motivo de preocupación para el Gobierno de Su Majestad, la exportación de nuestros productos agrícolas y manufacturados al extranjero, por las numerosas trabas, prohibiciones y altos derechos a que estaban sujetos, sin aludir expresamente a los Estados Unidos...

Tampoco se olvidó el Presidente de la Asamblea de resaltar que “su política durante el tiempo que desempeñó la cartera de Estado, había sido de compenetración con todas las Repúblicas Americanas, siguiendo una política por decirlo así triangular, aprovechando nuestras excelentes relaciones con los Estados Unidos para estrechar aún más las existentes, si posible, entre España, los Estados Unidos y los demás países Americanos”. Hoover respondió a todas estas observaciones con palabras corteses, que denotaban la misma indiferencia que había exhibido Wilson ante Romanones. El Presidente se limitó a reseñar que “comprendía la dificultad” de los agricultores españoles, a elogiar que “las relaciones entre nuestros dos países eran inmejorables”, y a expresar que seguía con todo interés “el curso y el éxito de [... las] Exposiciones, especialmente la de Sevilla²⁰⁸¹”.

Observaciones educadas todas ellas que trataban de esconder eufemísticamente las dificultades por las que habían transcurrido las relaciones hispano-norteamericanas a lo largo de toda una década. Unas dificultades que se habían manifestado a pesar de, o quizá debido a, la carencia de intereses políticos comunes, y a la vuelta a un escenario internacional de mayor normalidad. Problemas que por otra parte habían sido comunes a los contactos de los Estados Unidos con el conjunto de Europa, y que parecían marcar la agenda de los años venideros. Sin embargo, el día anterior al encuentro que acabamos de relatar, la Bolsa de Nueva York sufría una de las sacudidas más fuertes de su Historia. El efecto de la crisis económica subsiguiente transformó el escenario de las relaciones internacionales, incitó a los Estados Unidos a

²⁰⁸¹ Minutas de la Entrevista en Desp. 409, de Padilla a Primo, 27/X/1929. AMAE, H 2447.

reafirmarse en su aislamiento político, y avocó el sistema internacional hacia una nueva catástrofe de repercusiones mundiales. Por otra parte, también a la altura de octubre de 1929 el régimen de Primo de Rivera estaba herido de muerte. Tres meses después el Dictador presentaba su dimisión, y España se aventuraba por la tortuosa senda del republicanismo. Un nuevo régimen que nunca contó con las simpatías del Departamento de Estado, y que devolvió la relación hispano-norteamericana a un contexto de tensión que no hizo sino aumentar hasta el estallido de la Guerra Civil. La cesura que en el discurrir evolutivo de la Historia de España marca el conflicto de 1936 se extiende inevitablemente al quinquenio anterior, de manera que resulta prácticamente imposible analizar cualquier aspecto del devenir republicano sin hacer referencia a lo que vendría después. Las variables y los cauces por los que ha discurrido nuestro trabajo deberían así ampliarse o modificarse sustancialmente si quisiéramos dar cuenta de lo acaecido a partir de 1930. Existen además diversos trabajos que han ahondado en los vericuetos de las relaciones Madrid-Washington para el período republicano, especialmente los de Douglas Little o Dura Domenech²⁰⁸². A la luz de las fuentes consultadas, es poco lo que podríamos añadir de nuevo a sus monografías, y por ello hemos decidido detener nuestro análisis en los albores de la década de los treinta.

Hasta ahora terminábamos cada uno de los capítulos ofreciendo una serie de consideraciones finales que resumían los puntos principales de todos los asuntos tratados. Su finalidad principal residía en resaltar aquellas ideas que era necesario tener en cuenta para el momento en que hubiera de abordarse la recapitulación de todo lo dicho en la presente tesis. Sin embargo, dado que vamos a afrontar la exposición de las conclusiones de manera inmediata, y que en ellas prestaremos una dedicación especial a lo acaecido en los años veinte, creemos conveniente no acabar este capítulo de la misma forma, evitando así el siempre peligroso riesgo de incurrir en repeticiones.

²⁰⁸² LITTLE, Douglas: *Malevolent Neutrality. The United States, Great Britain and the Origins of the Spanish Civil War*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1985. DURA DOMENECH, J.: *US Policy toward Dictatorship and Democracy in Spain, 1931-1953*, Sevilla, Arrayán Ediciones, 1985.

9. CONCLUSIONES

9.1. Consideraciones generales

Un sistema internacional en proceso de globalización. Una gran potencia que no acaba de asumir su papel: los Estados Unidos. Una potencia media que no se resigna a ocupar una posición subordinada. Una relación bilateral que parte de un enfrentamiento mutuo e inicia un proceso de readaptación que no se interrumpe hasta que el contexto de la década de 1930 permite la apertura de un nuevo escenario bélico marcado por la Guerra Civil Española. Tales han sido los senderos por los que ha discurrido la presente tesis. Llega ahora el momento de hacer balance de todos los acontecimientos que, con mayor o menor profusión, hemos presentado a lo largo de los diversos capítulos; de rescatar su verdadero significado y contrastarlos a la luz de los objetivos que inicialmente perseguíamos. A la presentación del primero de esos objetivos dedicamos todo el capítulo 2. En él tratamos de destacar la validez de la relación hispano-norteamericana como campo de experimentación a la hora de resolver un problema teórico de las Relaciones Internacionales: las posibilidades de interacción entre grandes y medianas potencias. La primera parte del presente capítulo tratará de probar este aserto.

Ahora bien, la ciencia histórica no se mueve exclusiva ni principalmente en busca de objetivos teóricos. Tiene igualmente por objeto tratar de profundizar en el entendimiento del mundo en que vivimos, y aquí también corresponde un papel a los contactos España-Estados Unidos. Existen diversos procesos que, por su influencia a la hora de configurar la realidad que nos rodea, gozan de una importancia intrínseca. Tal es el caso de la evolución seguida por los Estados Unidos hasta su conversión en la única superpotencia existente a comienzos del S. XXI. El arco cronológico de la presente tesis cubre precisamente el período previo a la plena aceptación, por parte de Norteamérica, de un papel de potencia hegemónica del sistema –rol que, entre 1945 y 1990, compartió con la desaparecida Unión Soviética-. Esta etapa formativa, que abarca la mayor parte del primer tercio del S. XX, puede a su vez dividirse en distintas fases, que son las que han definido las distintas partes en que ha sido seccionado el presente trabajo: 1898-1914, 1914-1920 y 1920-1930/39. En cada uno de estos períodos, la actitud de los Estados Unidos vino fijada por variables diferentes, y ha sido objeto de múltiples debates, que hemos tratado de presentar en los capítulos 3, 4 y 7. Llega el momento de que nosotros hagamos nuestra aportación a esas discusiones, a través del análisis de la actitud norteamericana hacia España. Tal será el primero de los propósitos que perseguiremos en el apartado segundo.

La validez del caso español como escenario desde el que tratar de dilucidar los verdaderos fines de la política exterior estadounidense depende del grado de representatividad que quepa atribuir a aquélla dentro del Viejo Continente. Dos factores han llevado a muchos a creer que la política de los Estados Unidos hacia España revestía unas peculiaridades que la hacían sustancialmente diferente a la seguida por los norteamericanos respecto al resto de países de Europa Occidental. En primer lugar, la especial relación española con Latinoamérica y la derrota de 1898, experiencias ambas que crearon en la Península una imagen de los Estados Unidos sustancialmente distinta a la que existía en otros estados europeos. En segundo lugar, la manera en que se produjo la incorporación española al sistema de seguridad occidental tras la Segunda Guerra Mundial. La presencia en España de una Dictadura en cierto modo anacrónica motivó que esa integración se basase exclusivamente en una alianza militar hispano-norteamericana, sin el contrapeso de un ingreso español en las estructuras de la naciente Comunidad Económica Europea. Ahora bien, las imágenes no definen una relación bilateral, excepto en circunstancias peculiares que corresponde aclarar en el apartado siguiente. Por otra parte, las consecuencias que en la relación bilateral tuvo lo que se conoce como “pecado original” del franquismo no pueden retrotraerse al período anterior a la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, no existen motivos *a priori* para seguir defendiendo la hipótesis del excepcionalismo español para el primer tercio del S. XX. Rebatirla será otro de los objetivos del apartado segundo de las conclusiones.

9.2. La relación hispano-norteamericana desde una perspectiva teórica

Hacíamos en el capítulo segundo una caracterización provisional de los Estados Unidos y España como gran potencia y potencia media respectivamente. Llega ahora el momento de completar esta labor, analizando desde una perspectiva de microrrelaciones internacionales las circunstancias que condicionaron y limitaron la actuación internacional de ambos estados. Sólo así nos haremos con las variables necesarias para plantearnos un análisis desde un enfoque “macro” o sistémico.

9.2.1. Los Estados Unidos como gran potencia

Según la definición que ofrecíamos en su momento, podían considerarse grandes potencias aquellos países capaces de actuar a escala mundial, ya sea en un plano militar, económico o ideológico. Que los Estados Unidos se encontraban a este nivel en los albores del S. XX es algo que tratamos de dejar claro en las primeras páginas de esta tesis. Sin embargo, para que nuestro análisis sea válido, es necesario que ese carácter de gran potencia se manifestase en todo momento en relación con España, y que ésta así lo tuviera en cuenta a la hora de interactuar con los Estados Unidos. Estamos en condiciones de afirmar que así ocurrió, al menos durante el primer tercio del S. XX. En el período de menor intensidad de los contactos bilaterales, España, a pesar de las suspicacias que albergaba respecto a Norteamérica, no pudo resistirse a la influencia de sus programas ideológicos. Así se puso de manifiesto con la firma del tratado de arbitraje Root-Piña de 20 de abril de 1908. Desde una perspectiva económica o comercial, la fuerza creciente de los Estados Unidos se dejó sentir también desde esa primera década del siglo, plasmándose en dos acuerdos tarifarios: los de agosto de 1906 y enero de 1909. A partir de 1914 esa sombra se convirtió en verdadera dependencia española respecto de los estadounidenses. Los Estados Unidos tomaron posiciones importantes en el mercado español durante la contienda, y se hicieron con importantes cuotas de distribución en productos básicos como el petróleo o la maquinaria industrial. Norteamérica también se convirtió en un receptor importante de productos agrícolas españoles, para los que la exportación trasatlántica se convirtió en imprescindible. Las consecuencias de este fenómeno bélico fueron visibles en el período de entreguerras, como queda demostrado por la intensidad de los contactos comerciales entre ambas oficinas de asuntos exteriores, que se prolongaron durante la mayor parte de la década de 1920, a pesar de las importantes dificultades con que tropezaron. Por último, el potencial político de los Estados Unidos también fue algo que España sufrió en sus propias carnes, aunque fuera por un breve espacio de tiempo –de mediados de 1917 a comienzos de 1920-. Tras la entrada de los Estados Uni-

dos en la guerra, los gobiernos de Madrid fueron conscientes del elevado grado de presión que podían aplicarles desde Norteamérica. Una coacción que les obligó a avenirse a firmar los pactos de marzo y agosto de 1918. Por otra parte, el Conde de Romanones, como cabeza visible de la clase política española, fue plenamente consciente del enorme peso político adquirido por los estadounidenses como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, y por ello trató de amoldar la política exterior española a esa nueva realidad.

Otro de los factores que sirven para definir objetivamente a las grandes potencias es su grado de organización a la hora de estructurar las decisiones de política exterior. Los grandes han de contar siempre con unos niveles de información y unas estructuras organizativas que sean capaces de sostener la influencia económica, política o ideológica que tratan de ejercer en cada momento. Para el caso de los Estados Unidos, los instrumentos administrativos fueron definiéndose progresivamente a lo largo de los años que hemos tratado, y supieron adaptarse perfectamente a las crecientes necesidades de la relación con España. Siguiendo la terminología acuñada por Jean-Baptiste Duroselle, los americanos acabaron definiendo una perfecta jerarquía de *decisores* y *ejecutantes*. Entre los primeros, la gradación estuvo perfectamente marcada, y las funciones estrictamente distribuidas: en el escalafón más alto se encontraban el jefe del Ejecutivo –el Presidente–, y el Legislativo. El primero de ellos se encargaba de definir las líneas generales de la política exterior. Así, al Presidente sólo se le consultaban asuntos relacionados con España cuando éstos podían implicar un cambio de las directrices emanadas desde la Casa Blanca o el Capitolio. Así ocurrió en tres ocasiones: el año 1918, cuando la respuesta a las acciones de los submarinos alemanes en aguas españolas aconsejó un alineamiento de los Estados Unidos con el resto de los aliados; en 1923, cuando las negociaciones mercantiles hispanonorteamericanas obligaron a concretar algunos aspectos de la política comercial estadounidense; y en 1926 cuando Kellogg se planteó alterar la actitud tradicional de los Estados Unidos con respecto a Marruecos, para apoyar soterradamente las reivindicaciones españolas sobre Tánger. Por lo que se refiere al Congreso norteamericano, su influencia en la política exterior respecto a España se ciñó a la emisión de normas legislativas de carácter general, como el Arancel de 1923.

Por lo demás, la mayor parte de las decisiones de política internacional corrían a cargo del Departamento de Estado, asesorado esporádicamente por otras oficinas ejecutivas, como el Departamento de Comercio, el de Guerra o el del Tesoro. En cualquier caso, en la oficina de exteriores norteamericana era posible distinguir diversos niveles de decisión, en función de los asuntos que se trataran en cada momento. Las determinaciones de mayor importancia corrían siempre a cargo del Secretario de Estado, ayudado por los diferentes despachos de su agencia –la División de Asuntos de

Europa Occidental, la Oficina del Consejero Legal, la Oficina de Consejeros Comerciales, u organismos especiales como el *War Trade Board*. Así ocurrió durante el período de la beligerancia norteamericana, en las fases más delicadas de la negociación comercial, o a la hora de incluir a España en proyectos ideológicos amparados directamente por los respectivos secretarios –caso de los Tratados de Bryan, o el Pacto Briand-Kellogg-. Por lo que se refiere al resto de las decisiones, la mayor parte de ellas eran tomadas por los escalafones menores del Departamento, fundamentalmente el Subsecretario o los funcionarios de la DWEA. Fueron estos escalafones inferiores los que llevaron el peso de la mayor parte de las negociaciones comerciales hispano-norteamericanas.

En el nivel de los servicios diplomáticos y los grupos de presión, las estructuras también se encontraban perfectamente canalizadas. La mayor parte de los grupos de presión que trataron de ejercer su influencia en el Departamento de Estado sabían perfectamente cómo y en qué circunstancias debían hacerlo. En nuestro caso nos hemos encontrado con: intereses comerciales que trataban de aprovechar las influencias diplomáticas para extender sus redes de intercambio con España; grandes grupos multinacionales –petroleras, bancos, etc.- que buscaban el apoyo de la oficina de exteriores para defender o ampliar sus inversiones en la Península Ibérica; y sectores de opinión, generalmente canalizados a través de organizaciones con algún tipo de repercusión en el Legislativo, y cuyo papel resultaba básico para la definición de programas ideológicos que en ocasiones terminaban afectando al gobierno español. Determinar las circunstancias en que estos agentes eran capaces de hacer oír su voz será objeto de tratamiento en párrafos posteriores. Por lo que se refiere a los servicios de información, los Estados Unidos fueron mejorando progresivamente la estructura de su diplomacia, hasta hacerla equivalente en calidad y capacidad de análisis a las de otras grandes potencias como Francia y Gran Bretaña. Sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, fue patente en Washington el interés por conocer de cerca todo aquello que acaecía en la Península Ibérica, y que pudiera resultar de interés para los Estados Unidos. En los apartados dedicados a analizar las imágenes de la diplomacia norteamericana respecto de España hemos puesto de manifiesto cómo, a pesar de la pervivencia de determinados estereotipos, fueron creciendo en intensidad los análisis acerca del régimen político y la realidad españoles. Entre 1914 y 1917 la diplomacia norteamericana utilizó la neutralidad española como punto de comparación para contrastar su propia actitud respecto del conflicto. Entre 1917 y 1920, a la par que Wilson definía la guerra como una cruzada por la democracia y el miedo al bolchevismo se extendía entre la diplomacia norteamericana, se comenzó a prestar una especial atención a la estabilidad y naturaleza del régimen político español de la Restauración. Entre 1923 y 1930, España fue para los norteamericanos un escenario desde el que plantearse el debate sobre la licitud de transigir o convivir con regímenes dictato-

riales como los que se desarrollaban en diversos puntos del Viejo Continente. El gobierno norteamericano también se preocupó porque la información proveniente de España emanase de diversas fuentes, que permitieran contrastar diferentes puntos de vista. Así ocurrió desde 1915, con la llegada progresiva a la Embajada en España de Agregados Comerciales, Militares o Navales cuyas opiniones entraron pronto en conflicto con las del Embajador Willard. Tras el armisticio, la mayor parte de los cónsules comenzaron a dedicar atención creciente a los principales problemas económicos y políticos del país, complementando las informaciones remitidas por los Embajadores. En ocasiones, cuando en el Departamento de Estado consideraba que éstos no cumplían adecuadamente con sus funciones explicativas, los funcionarios de Washington buscaron canales suplementarios de noticias –recuérdese el caso del Cónsul en Madrid, Augustin Ferrin, durante el período como Embajador de Alexander Pollock Moore.

Con unas estructuras organizativas que permitían la aplicación de políticas firmes y duraderas hacia España, y con capacidad para influir ideológica y económicamente en la Península Ibérica, los Estados Unidos ejercieron en todo momento respecto a España un papel de gran potencia. Pero ¿cuál era la situación de España?

9.2.2. España como potencia media

Como tuvimos ocasión de comprobar, el concepto de potencia media resulta bastante escurridizo. Es casi imposible ofrecer una caracterización completa que permita definir como tal a un determinado país. Sin embargo, en el caso de España, se cumplen al menos dos de los requisitos que identificaban de manera general a ese grupo intermedio de países que surgen inevitablemente en todo sistema internacional. El primero de ellos es la voluntad de ocupar una posición que las separase del conjunto de las pequeñas potencias, y las acercase lo más posible a las grandes. Y la segunda es la posesión de determinados recursos –estratégicos, económicos o de otro tipo-, que permitiesen atraer la atención preferente de los países más importantes. La voluntad española de recuperar el prestigio perdido en la esfera internacional está patente en una gran cantidad de eventos dentro de las relaciones hispano-norteamericanas. Durante la Primera Guerra Mundial, España buscó en los Estados Unidos un aliado junto a que sacar adelante iniciativas humanitarias y pacificadoras que sirvieran para realzar el lustre español en la esfera internacional. En el período de negociación de la paz de Versalles, el gobierno español justificó su petición de formar parte del Consejo de la Sociedad de Naciones en el hecho de ser un país a caballo entre las grandes y las pequeñas potencias. La misma excusa apoyó el empeño español de formar parte del grupo de signatarios originales del Pacto Briand-Kellogg.

Por lo que se refiere a los recursos que permitían a España atraer la atención de la diplomacia estadounidense, tenemos que destacar dos: la posición estratégica del país, y su importancia como mercado dentro del continente europeo. El valor de la

situación geográfica peninsular quedó puesto de manifiesto en dos momentos concretos del devenir de las relaciones España-Estados Unidos: durante el período de beligerancia norteamericana, cuando España se convirtió en una plataforma excepcional desde la que favorecer el esfuerzo de guerra estadounidense en Francia; y a lo largo de los años veinte, cuando la posición española en Marruecos conectó con las pretensiones tradicionales de la diplomacia norteamericana en relación con el sultanato alauí. Por su parte, el valor económico de la Península Ibérica a ojos de los Estados Unidos quedó patente sobre todo a partir de 1914. España siempre formó parte de los planes de expansión económica y financiera de los norteamericanos, y esto constituyó un activo que pudo usar la diplomacia española a la hora de hacer valer sus posiciones en el plano comercial.

En el nivel organizativo, las potencias medias suelen contar con una estructura mucho menos definida que la de los grandes, lo que contribuye a limitar significativamente su capacidad de actuación. En el marco de los *decisores*, la desestructuración española alcanzaba los niveles más altos de la administración. La dirección máxima de la política exterior radicaba en el Rey, el Presidente del Consejo o el Ministro de Estado, dependiendo de los momentos y las circunstancias. Cuando el gabinete estaba presidido por políticos especialmente preocupados por la realidad internacional – caso del Conde de Romanones-, su mano se dejaba sentir en la mayor parte de las iniciativas de política exterior. La figura de Ministros de Estado como Amalio Gimeno resultaba entonces más representativa que otra cosa. Por el contrario, cuando el Palacio de Santa Cruz tenía al frente a algún político de fuste el Ministro podía gozar de una gran libertad de actuación al margen de sus superiores. Recuérdese la manera en que Eduardo Dato efectuó diversas aproximaciones a los gobiernos aliados en 1918, sin el conocimiento del que era entonces su jefe de gobierno: Antonio Maura. Por otra parte, el Conde de Romanones comenzó a preparar la entrevista con Wilson cuando todavía ocupaba la cartera de Estado, y no la Presidencia del gobierno. Podía ocurrir también que ni el Presidente del Consejo ni el Ministro del ramo ejerzan una autoridad excesivamente fuerte, poniendo de manifiesto la desorganización existente en los niveles inferiores. Durante la Dictadura de Primo de Rivera, ni éste en los períodos que dirigió nominalmente la oficina de exteriores, ni Yanguas cuando ostentó el cargo de Ministro de Estado, parecieron prestar una atención especial a la relación con los Estados Unidos. Cuando alguno de los dos recibía la visita de los Embajadores norteamericanos, solían ignorar los pormenores de los asuntos que éstos les presentaban, ya que los habían delegado en un grupo de funcionarios cuyas atribuciones no parecían muy claras, y se superponían entre sí: el Subsecretario de Estado, el Jefe de la Sección Comercial del Ministerio, Ministros como el de Finanzas, el Consejo de Economía Nacional, etc. En definitiva, la mayor o menor firmeza de la política española hacia los Estados Unidos dependió generalmente de la personalidad del líder político

que ostentara las posiciones de poder. Ahora bien, incluso cuando en el gobierno o el Palacio de Santa Cruz hubo figuras de relevancia, su trabajo se vio frecuentemente estorbado por intervenciones extemporáneas de Alfonso XIII, en cuyas manos colocaba nominalmente la Constitución de 1876 la dirección de las relaciones internacionales del país. Las intromisiones reales contribuyeron a desenredar o complicar determinados problemas de la acción internacional española: fue el Rey quien motivó la apertura de consultas con los países Latinoamericanos en 1915, con vistas a liderar una iniciativa mediadora de corte hispanoamericanista que podía haber puesto en peligro la amistad con Washington. Asimismo, Alfonso XIII resultó decisivo tanto para desatascar la negociación de los Pactos de 1918, como a la hora de incitar a Primo de Rivera a buscar un arreglo del problema petrolífero que resultase satisfactorio para las empresas francesas y norteamericanas.

Por lo que se refiere a los grupos de presión, la situación no resultaba más halagüeña. Éstos eran mucho menos numerosos, y tenían bastantes más dificultades para hacer llegar su influencia a las esferas oficiales. En el ámbito económico o financiero, las únicas entidades que se mostraron con capacidad para influir en la dirección de las relaciones con los Estados Unidos fueron grandes corporaciones. Tal fue el caso del Banco Urquijo, presente tanto en las negociaciones de 1918, como en la creación de los monopolios telefónico y de petróleos. El peso de otros agentes en el proceso de toma de decisiones era menor, y se constreñía a momentos concretos, como cuando las mesas del Ministerio de Estado se llenaron de cartas de grupos agrícolas que demandaban la renovación de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos. Los servicios de información con que contaba el Palacio de Santa Cruz eran bastante deficientes, y apenas mejoraron con los años. Los Embajadores de España en Washington no fueron en ningún caso un prodigio de virtudes analíticas, y en ocasiones sus opiniones se perdían en una prosa engorrosa y cuajada de estereotipos. Juan Riaño, a pesar del conocimiento de la realidad norteamericana que le otorgaban sus muchos años de servicio en los Estados Unidos, resultó cuando menos parco en palabras. Y Alejandro Padilla parecía más preocupado por resaltar los defectos de los Norteamericanos que por corregir las numerosas imprecisiones que cuajaban sus despachos. Por otra parte, apenas existían fuentes de información alternativas a los jefes de legación. Los cónsules en las distintas ciudades de los Estados Unidos resultaron si cabe menos locuaces que sus jefes. Y a pesar de que durante una gran parte del período que hemos analizado radicaron en la Embajada de Washington Agregados Militares y Comerciales, no tenemos constancia de que sus reportes llegaran en ningún momento al Ministerio de Estado.

Aparte de estas deficiencias organizativas, existe otro factor que suele limitar sobremanera la capacidad de actuación internacional de algunas potencias medias, y

que en el caso de España resultó determinante: la situación interna. En dos momentos concretos, a lo largo del período analizado, la inestabilidad política del país debilitó la posición española frente a los Estados Unidos. El primero y más grave vino definido por la crisis de 1917, que durante varios meses obligó a los gobiernos de Madrid a centrar la mayoría de sus esfuerzos en capear el temporal interno, y a dejar de lado los problemas planteados por un entorno internacional que la guerra tornaba cada vez más peligroso. El segundo llegó en los meses finales de la Dictadura de Primo de Rivera, cuando la presencia de la oposición política se hizo más acuciante, y la situación económica se deterioró rápidamente. Fue entonces cuando España hubo de renunciar a entablar una nueva batalla comercial con los Estados Unidos, pese a que éstos estaban a punto de aprobar un nuevo Arancel que era mucho peor para los productos españoles que el del año 1923. También en esa ocasión el régimen resultó mucho más sensible a las críticas provenientes de la prensa extranjera, y hubo de plegarse a muchas de las exigencias planteadas por las empresas petroleras galas y estadounidenses.

9.2.2. Los aspectos sistémicos de la relación hispano-norteamericana

La posición de los Estados Unidos en el sistema internacional

Hecha la definición de los componentes que condicionan la actuación internacional de una gran potencia como los Estados Unidos, y de una potencia media como España, estamos en condiciones de abordar un estudio de sus posibilidades de interacción. Para ello creemos que lo mejor es partir, como hacía Carsten Holbraad, de un análisis del sistema internacional en que se desarrollaron sus mutuas relaciones. Ya hemos dicho más arriba que se trataba de un sistema en proceso de globalización o mundialización. Hasta los años finales del S. XIX, la política internacional había sido cosa de grandes potencias europeas. Sin embargo, al iniciarse el S. XX dos países de otras latitudes se hicieron con los medios suficientes para unirse al club de los rectores: los Estados Unidos y el Japón. Aunque hasta entonces su influencia sólo se había dejado sentir en un ámbito regional, los primeros gozaban del potencial estratégico, económico e incluso ideológico suficiente para ponerse al nivel de Francia, Alemania o Inglaterra. Sin embargo, no lo hicieron hasta los años cuarenta, y sólo lo lograron tras un proceso largo y lleno de altibajos. El motivo de esta dubitativa evolución lo encontramos en la propia percepción que los Estados Unidos tenían de su posición en el mundo, y que hemos tratado de desarrollar en los capítulos 3, 4 y 7.

Las grandes potencias suelen actuar en el sistema internacional llevadas por una jerarquía de preferencias. En primer lugar dedican sus esfuerzos a proteger la seguridad de su propio territorio. Sólo entonces pueden centrar sus proyectos en otros objetivos, el principal de los cuales suele ser el aumento del bienestar y la riqueza del

país. Durante una gran parte del período que hemos analizado los Estados Unidos consideraron que su integridad territorial dependía exclusivamente del mantenimiento de la estabilidad y el control en dos áreas geográficas limitadas: Latinoamérica y el Pacífico. Entre 1898 y 1917, y luego entre 1920 y 1940, el gobierno de Washington sólo estuvo dispuesto a desplegar su fuerza en esas zonas. La anexión de Puerto Rico y el establecimiento de un protectorado sobre Cuba eran considerados pasos esenciales para la protección de las costas norteamericanas. Lo mismo puede decirse de la intervención en Panamá para asegurarse la construcción del Canal, o de la ocupación de una serie de países centroamericanos a lo largo de las tres primeras décadas del S. XX. Por otra parte, la incorporación de Hawaii a la Unión era a su vez un medio de proteger la estabilidad del litoral Pacífico, considerado por muchos como base de la prosperidad material del país. Sólo en el breve lapso de tiempo que medió entre 1917 y 1920 percibieron los Estados Unidos que su salvaguarda dependía de una intervención de mayor calado. La existencia en Europa de una Alemania hegemónica suponía para el gobierno de Washington una clara amenaza a la hora de mantener la preponderancia norteamericana en Latinoamérica. Fue ésta una de las razones que terminaron por convencer a los líderes estadounidenses de la necesidad de entrar en la guerra.

En lo referente a los objetivos económicos, el gobierno norteamericanos y diversos sectores del mundo de los negocios estuvieron convencidos de que el bienestar de los Estados Unidos dependía de que la continuidad del crecimiento económico; y que éste estaba sujeto a su vez a la posibilidad de encontrar mercados en los que colocar los productos y el dinero norteamericanos. Entre 1898 y 1914 los estadounidenses trataron por todos los medios de encontrar dichos mercados, pero fuera de Latinoamérica y el Pacífico se encontraron con la férrea competencia de las grandes potencias europeas. Sin embargo, el escenario cambió a partir de 1914, cuando la contienda debilitó a las naciones del Viejo Continente y convirtió a los Estados Unidos en el motor de la economía mundial. Así, durante la mayor parte del período que medió entre 1920 y 1940, Europa fue para los norteamericanos poco más que un mercado. Por ello las administraciones republicanas hicieron esfuerzos por que se saldara el problema de las deudas de guerra, pero permanecieron en gran medida ajenas a los conflictos que sembraron la discordia entre Francia y Alemania durante la primera mitad de los años veinte.

Así pues, a lo largo del período que nos ocupa, la posición de los Estados Unidos en el sistema internacional pasó por tres fases claramente diferenciadas: abstención política e imbricación progresiva en las corrientes económicas internacionales entre 1898 y 1914; implicación política y económica durante un breve período de tiempo, entre 1914/17 y 1920; e implicación mayoritariamente económica, pero de escaso

contenido político entre 1920 y 1930. La única constante que se nota en la actuación de los Estados Unidos a lo largo de todo el período es la referente al plano de las ideologías. En todo momento los norteamericanos hicieron esfuerzos por justificar su posición internacional a partir de referencias a determinados valores considerados intrínsecamente estadounidenses: tratados de arbitraje de Root antes de la Gran Guerra, iniciativas pacificadoras entre 1914 y 1916, conferencias de desarme y Pacto Briand-Kellogg en los años veinte, etc.

La posición de España en el sistema internacional

Mientras que los Estados Unidos permanecieron durante una parte del arco temporal que nos ocupa ajenos a determinados problemas del sistema internacional, España se encontró implicada de lleno en contenciosos que afectaban al corazón de dicho sistema. Como ocurre con las grandes potencias, los pequeños países tienen siempre como preocupación principal el mantenimiento de su propia integridad. Sin embargo, esto les supone generalmente un esfuerzo muchísimo mayor que a los grandes, ya que son más sensibles a cualquier alteración del escenario geopolítico en que se ven inmersos. El hecho de tener que prestar un cuidado continuo a su propia supervivencia, y de estar siempre preocupadas por la mejora de su posición en el teatro internacional, coarta enormemente la capacidad de acción de las potencias medias en el terreno económico. Ello a pesar de ser países que, como España, no habían efectuado un desarrollo económico suficiente para poder lograr ese grado de representatividad al que aspiraban en el terreno de las relaciones internacionales. Dicho de otra forma, la libertad de acción de los medianos en cualquier tipo de terreno –estratégico o económico- es directamente proporcional al grado de estabilidad del marco internacional en el que se ven inmersos. En el caso de la España del primer tercio del S. XX hemos podido distinguir diversas etapas. Finiquitada la secular presencia del país en América y el Pacífico, los intereses estratégicos de España quedaron constreñidos al área mediterránea y sud-atlántica. Un territorio que era vital tanto para la seguridad española como para la estabilidad del sistema europeo. Mientras entre 1904 y 1914 se mantuvo el equilibrio entre los dos bloques de alianzas –Entente e Imperios Centrales-, España pudo aprovechar su posición geográfica para encontrar una garantía de seguridad. No obstante, las dos crisis marroquíes de 1906 y 1912 contribuyeron a recordarle que su posición era bastante precaria, y a limitar una vez más su capacidad de acción en todos los terrenos. Una limitación que se hizo mucho más férrea y dramática cuando el equilibrio europeo se rompió entre 1914 y 1918. Sólo cuando la derrota alemana pareció garantizar por unos años la paz en el Viejo Continente, y cuando la crisis de la política española se mantuvo en tregua durante la Dictadura de Primo de Rivera, pudo el mayor de los países de la Península Ibérica plantear mayores reivindicaciones tanto en sus aspiraciones estratégicas como económicas.

La cambiante actitud internacional de los Estados Unidos, y las variadas limitaciones a que se vio sometida la política exterior española a lo largo de los primeros treinta años del siglo son las que sirven para comprender los avatares por los que discurrió la relación entre ambas. A su vez, esta combinación de situaciones es la que nos ayudará a ofrecer un rango bastante amplio de las posibilidades de interacción entre las grandes y las medianas potencias. Llega así el momento de poner a prueba nuestra división de las relaciones bilaterales en tres planos: político-estratégico, económico-comercial y de prestigio; de definir las características de cada uno de ellos; y de mostrar las circunstancias que hacen que uno de ellos predomine sobre los otros

Relaciones en el plano del prestigio

Aunque cada vez son menos frecuentes, ocurre de vez en cuando que las relaciones entre dos países se desarrollan casi en su integridad en el plano del prestigio, dada la carencia de intereses comunes en los ámbitos político o económico. Tal cosa acaeció en el caso de las relaciones hispano-norteamericanas entre 1898 y 1914. Como acabamos de señalar, los cuidados políticos y económicos de los Estados Unidos se ciñeron a América y el Pacífico/Lejano Oriente. La única faceta de la política exterior norteamericana que llegó a una parte importante del continente europeo fue la ideológica. Por su parte, los esfuerzos políticos de la España del momento se limitaron al área mediterránea, y la interacción económica de los españoles siguió ejerciéndose mayoritariamente con los países de su entorno más inmediato. Se creó así un contexto en que la gran potencia y sobre todo la potencia media interactuaron con un altísimo grado de libertad, dadas las irrelevantes consecuencias que sus actos revestían para el conjunto de sus relaciones políticas y económicas.

Para la gran potencia, una relación sostenida en el plano del prestigio suele servir casi en exclusiva para satisfacer, en la medida de lo posible, y siempre que no sea necesaria la aplicación de ningún medio de coacción, los intereses de determinados sectores de la opinión pública. En el caso de la política norteamericana hacia España, una parte importante de esa opinión estaba demandando benevolencia hacia el país derrotado en 1898. Benevolencia que, como recordaba un artículo de *North American Review* de junio de ese año, era acorde con el espíritu de paz y concordia que guiaba los postulados ideológicos de la acción exterior de los Estados Unidos. Además, ese ánimo conciliador parecía especialmente adecuado para lidiar con países como España que, a ojos de los Norteamericanos, eran símbolo de atraso en todos los terrenos. En esta perspectiva hay que situar los anhelos norteamericanos por concluir prontamente un Tratado de Amistad como el de 1902, de carácter meramente simbólico. La falta de adecuación a la realidad de dicho tratado se puso de manifiesto enseguida, y se llevó como un lastre cuyas consecuencias se dejaron ver con toda plenitud durante las negociaciones comerciales de los años veinte. En el mismo contexto de-

ben también incluirse tanto la benévola actitud del gobierno norteamericano ante el problema de los prisioneros españoles en Filipinas, como la citada incorporación hispana al sistema de acuerdos de arbitraje de Elihu Root.

Por su parte, cuando la potencia media se enfrenta a esta situación, sus respuestas a las insinuaciones del grande se ven motivadas no tanto por criterios racionales, cuanto por los sentimientos que albergue hacia aquél. En el caso español, esos sentimientos estaban condicionados por la mezcla de la imagen tradicional de los Estados Unidos como un país de comerciantes carente de trasfondo espiritual, y la amargura producida por el desastre del noventa y ocho. Por esto, lo habitual fue que la contestación de España a cualquier propuesta proveniente de Washington rezumase resistencia y orgullo herido. De ahí las trabas que los gobiernos españoles pusieron para la cesión definitiva de Cagayán de Joló y Sibutú. También así se explican los esfuerzos de Madrid por entorpecer en la medida de lo posible la labor del encargado norteamericano de investigar en España las reclamaciones cubanas.

Relaciones en el plano económico

Es mucho mayor el número de ocasiones en que el interés de una gran potencia por entablar relaciones con una potencia media se ciñe a los ámbitos comercial o financiero. Tal es el plano que acaparó las relaciones hispano-norteamericanas en dos períodos muy concretos: 1914-1917 y 1920-1930. Momentos ambos en que el principal objetivo de la política norteamericana hacia Europa era precisamente el de fomentar el comercio y las inversiones en el Viejo Continente. Para este propósito España resultaba un mercado tremendamente apetecible, ya que sólo era rebasado en posibilidades por las grandes potencias europeas, y el control de éstas sobre la economía hispana se vio tremendamente disminuido como consecuencia de la Gran Guerra. Por su parte, la reacción de la potencia media ante los intereses mercantiles del grande varía dependiendo del contexto en que se desenvuelvan sus relaciones políticas. No podían ser las mismas las respuestas españolas ante las ansias de penetración económica norteamericana en un momento como la Primera Guerra Mundial, cuando la posición estratégica de España se encontraba tremendamente comprometida, que luego en los años veinte, cuando la estabilidad del sistema internacional permitía a los gobiernos de Madrid una mayor libertad de actuación y la puesta en práctica de políticas económicas de corte nacionalista. Por tanto, si bien se puede calificar de uniforme el comportamiento de una gran potencia cuando sus relaciones con un mediano se ciñen al ámbito económico, es necesario distinguir al menos dos situaciones distintas en el caso de las potencias medias.

Los criterios de actuación de la administración estadounidense hacia España fueron sustancialmente los mismos en 1914-1917 que a lo largo de la década de 1920. Como queda claro con sólo leer los mensajes emitidos por los diversos presidentes

norteamericanos durante todos esos años, uno de sus principales fines en materia de política exterior pasó por el fomento de la expansión mercantil y financiera de los Estados Unidos. Consecuentemente, en ambos períodos el Departamento de Estado consideró a España fundamentalmente en función de su potencial como país receptor de las mercancías y las inversiones estadounidenses. Como suele ocurrir cuando las grandes potencias establecen relaciones en el plano económico-comercial, el gobierno norteamericano actuó en colaboración con o bajo la iniciativa de diversos grupos privados. La lucha por la anulación del impuesto español sobre el transporte de carbón se debió en gran medida a las presiones ejercidas por la *Consolidation Coal Company*. En la pugna por lograr un acuerdo comercial definitivo con España a lo largo de los años veinte jugó un papel vital la Cámara de Comercio Americana de Barcelona. Y tanto a comienzos de la guerra como en la década posterior a la misma es palpable la preferencia de los Departamentos de Estado y Comercio por las grandes corporaciones, que eran las que contaban con mayores conexiones en las esferas oficiales. Los mayores esfuerzos diplomáticos a favor de una entidad privada durante la Primera Guerra Mundial fueron los que tuvieron como beneficiario al *National City Bank* o a la *American International Corporation*. Durante el período de entreguerras continuó esta tendencia: la pugna contra los gravámenes impuestos por el gobierno español a los bancos se efectuó fundamentalmente a favor del Citybank, en tanto que el *Mercantile Bank of the Americas* quedó un poco relegado; en el caso del petróleo la preocupación inicial del Departamento de Estado se centró en la *Standard Oil Company*, mientras que el auxilio a la *Vacuum Oil Company* llegó un poco de rebote. Por otra parte, en el plano económico las decisiones de la gran potencia suelen recaer casi siempre sobre un espectro tan amplio de organismos administrativos como lo permita el nivel organizativo de su administración: los Departamentos de Comercio y Agricultura, así como la Comisión Tarifaria del Congreso, condicionaron con sus puntos de vista las negociaciones comerciales en los años veinte; asimismo, el Departamento del Tesoro fue un factor decisivo a la hora de apoyar el préstamo de la Casa Morgan al ejecutivo español de Primo de Rivera.

Ahora bien, en un contexto en que el uso de la fuerza militar o la presión política por parte de la gran potencia no es una alternativa viable, el éxito de sus iniciativas depende principalmente de la situación en que se encuentre la potencia media. En el caso de España, su posición a lo largo del período de 1914-1917 era sustancialmente distinta a la que disfrutaba en los años veinte. La guerra rompió los mecanismos de seguridad que los gobiernos españoles habían creado a lo largo de los años anteriores, y el país se vio sometido a las presiones y amenazas de los dos bandos en liza. Económicamente el conflicto acarreo para España un importante problema de abastecimientos que era preciso remediar sin muchos miramientos. En estas condiciones es normal que la potencia media vea limitada su capacidad de actuación ante las grandes

potencias rectoras del sistema, y trate de buscar desesperadamente apoyo estratégico y financiero en algún país fuerte que permanezca ajeno a las tensiones que se desarrollan en su entorno. Así lo hizo España frente a los Estados Unidos. Sin embargo, la falta de conexión de éstos con los problemas geoestratégicos que afectaban a los españoles no dejaba sitio para ningún tipo de interacción en el terreno político. Infructuosamente trató España de atraerse la colaboración norteamericana para luchar contra las presiones de los submarinos alemanes, o contra el bloqueo aliado del Mar del Norte. Mayor suerte tuvo en el terreno comercial. Sin embargo, la creciente interconexión que se creó entre la estabilidad interna de España y las mercancías provenientes de Norteamérica resultó muy favorable para que ésta lograra sus objetivos, y Madrid se plegase a las exigencias de Washington. Los ejecutivos de Alfonso XIII no tuvieron posibilidad de resistirse a las demandas que les hicieron los diplomáticos norteamericanos para que retiraran el citado impuesto de transportes al carbón, o para que no llevaran a cabo ninguna subida de los aranceles.

Sin embargo, durante los años veinte no bastó a los Estados Unidos con esgrimir ante España la amenaza de retirarse de las negociaciones para conseguir que ésta se plegase a las exigencias de Washington. Cuando una potencia media se encuentra en una situación cómoda dentro del sistema internacional, tiene mayor libertad para resistir las presiones de las grandes potencias. Esto es más cierto cuando las relaciones tienen lugar principalmente en el plano económico, y la gran potencia carece de armas políticas con la que amenazar a su interlocutor. El único punto de coincidencia entre los intereses estratégicos españoles y las áreas de influencia tradicionales de la política exterior estadounidense se encontraba en Marruecos. Sin embargo, el abstencionismo practicado por Washington respecto de los problemas geopolíticos del Viejo Continente impidió un uso efectivo del factor marroquí como herramienta de presión en los contactos hispano-norteamericanos. Por su parte, la España de la tercera década del siglo logró aplacar momentáneamente sus turbaciones internas, y encontró una posición bastante cómoda en el área mediterránea. Consiguió así mano libre para aplicar una política económica acorde con sus aspiraciones nacionalistas, y durante la segunda parte de la década buscó un punto de equilibrio entre ese nacionalismo y las necesidades de contar con materias primas, manufacturas e inversiones procedentes del exterior. Por ello, la administración española pudo plantear una fuerte resistencia a las demandas que provenían de los Estados Unidos. Así, los gobiernos de Madrid se negaron a conceder el estatus de NMF a los norteamericanos hasta que Washington decidió arriesgarse a entablar una guerra de tarifas. Igualmente, poco pudieron hacer los Estados Unidos a la hora de defender a la Ford de las reformas arancelarias implantadas por el gobierno español; de lograr la retirada del impuesto sobre los bancos; o de anular la aplicación del monopolio de petróleos. En estos dos últimos casos, España no se plegó a las exigencias de los Estados Unidos hasta los

momentos finales de la década, cuando las dificultades políticas y económicas ensombrecían de nuevo el horizonte peninsular. Por lo que se refiere a las negociaciones comerciales, los norteamericanos sólo lograron su propósito cuando el Directorio vio amenazada seriamente la continuidad de un comercio de exportación que resultaba vital para determinadas regiones agrícolas de la Península.

¿Qué es lo que hizo que una potencia media como España, con una administración desorganizada, con objetivos de política exterior mal definidos e incluso contradictorios, pudiera poner en solfa las pretensiones de una gran potencia como los Estados Unidos? La respuesta hay que buscarla tanto en la mayor amplitud de los ámbitos de toma de decisiones como en la apertura de la administración norteamericana a las presiones de determinados grupos. La intervención de múltiples organismos administrativos en la dirección y ejecución de la política comercial de los Estados Unidos contribuyó en ocasiones a restar fuerza al Departamento de Estado. En un nivel general, la tendencia internacionalista de los Secretarios de Estado y Comercio se vio contrapesada en todo momento por las aspiraciones proteccionistas que dominaban el Congreso. El nacionalismo imperante en el Capitolio impidió que se pudiera aplicar a favor de España la Sección 315 del Arancel de 1923. Las mismas corrientes guiaron la actuación del Departamento de Agricultura, que representado por Charles Marlatt imposibilitó que se atendiera, como pretendían en la Secretaría de Estado, alguna de las demandas planteadas por la Dictadura española en relación con los embargos a la fruta mediterránea elevados por el *Federal Horticultural Board*. Tampoco quedó la política hacia España libre de las rivalidades entre departamentos gubernamentales, o entre funcionarios de la oficina de Estado. Las primeras impidieron que se pudiera utilizar el préstamo de la Morgan como arma de presión ante la creación de la CAMP-SA. De la misma forma, las reticencias de Hackworth a negociar una convención bancaria que favorecería exclusivamente al *National City Bank* ralentizaron momentáneamente la ayuda a dicha entidad. Los diferentes puntos de vista de las oficinas del Consejero Económico y el Consejero Legal Occidental estuvieron en la base de que se tardara bastante tiempo en amenazar a España con una ruptura de las relaciones comerciales. Las mismas contradicciones que existían en las esferas oficiales se daban entre los intereses privados protegidos por aquéllas. La defección de la *Vacuum Oil Company* contribuyó a debilitar las posiciones de la *Standard* y del gobierno norteamericano frente al gobierno español. La poca disposición de la casa Morgan a apoyar a las petroleras tuvo el mismo efecto. Y tampoco hay que desdeñar la influencia que las indicaciones de entidades como la *General Motors* o la Cámara de Comercio Americana de Barcelona, a la hora impedir que se aplicaran medidas de presión que pusieran en peligro los intercambios mercantiles hispano-norteamericanos. Por último, el caso de la ITT sirvió para poner de manifiesto las dificultades que puede encontrar un Estado que desea apoyar a un amplio espectro de intereses empresariales, valiéndose de

unos principios –como era el rechazo de los monopolios- cuya aplicación no es posible en todos los casos.

Esta mención de los principios rectores de la política exterior nos remite al papel que ocupan las imágenes y las ideologías en una relación planteada a nivel económico-comercial. En estos casos, la gran potencia tiende a manejar la percepción que tiene del mediano, así como la ideología que teóricamente guía su actuación en la esfera internacional, para allanar el camino para los contactos comerciales. La inclusión de España en el sistema de tratados de conciliación de Bryan se hizo expresamente con el deseo de fomentar los intercambios comerciales. Y la instrumentalización que los Estados Unidos hicieron de su visión sobre España a la hora de plantear su participación en la Exposición Iberoamericana de Sevilla tendía al mismo objetivo final. Por su parte, la potencia media utiliza el plano del prestigio como el único escenario en el que hacer valer sus intenciones de medrar en el sistema internacional, o de mostrar la verdadera opinión que la gran potencia le merece. La animadversión hacia los Estados Unidos siguió presente en una gran parte de la diplomacia española a lo largo del primer tercio del S. XX. Este sentimiento llevó a la cancillería española a resistirse a los Tratados de Bryan hasta que los Estados Unidos hicieron saber que su firma era condición *sine qua non* para la intensificación de las exportaciones norteamericanas hacia España. La misma animadversión condujo al rechazo inicial del Pacto Kellogg; a retrasar varios meses la incorporación definitiva al mismo del gobierno primorriverista; o a declinar cualquier tipo de participación en los actos de apertura del Canal de Panamá. Por otra parte, los deseos de España por medrar en el sistema internacional le llevaron a no adherirse a la propuesta de paz de Wilson en 1916; a ensayar el año anterior una aventura pacificadora junto a los países latinoamericanos que estaba destinada al fracaso; o a buscar en un momento determinado su inclusión entre los signatarios originales del tratado para la ilegalización de la guerra de agosto de 1928.

Relaciones en el plano político-estratégico

Cuando una gran potencia se ve sumida en una situación que compromete su propia seguridad, subordina todas las facetas de su política exterior al plano político-estratégico. Así ocurrió con los Estados Unidos a partir de abril de 1917 y hasta 1920, único momento de todo el período analizado en que actuaron en el sistema internacional al mismo nivel que el resto de potencias. En esos años toda la actuación internacional de los norteamericanos quedó subordinada al objetivo fundamental de hacerse con la victoria en la Gran Guerra y luego al de diseñar su propia posición en el sistema internacional de la posguerra. Las posibilidades de interacción de una potencia media con un grande que se encuentra en esa situación se limitan a la posesión por parte de la primera de algún tipo de recurso que atraiga la atención del segundo. En el caso de las relaciones hispano-norteamericanas, los contactos establecidos en 1917 y 1918

partieron de la posición estratégica ocupada por la Península Ibérica. Por una parte, los Estados Unidos se unieron al resto de los aliados para evitar que España continuase sirviendo de base operativa a las operaciones de los submarinos alemanes. De otro lado, desde Washington tampoco se pasó por alto el valor de España como plataforma logística desde la que abastecer al ejército norteamericano de servicio en Francia.

Es en estas situaciones en el plano político cuando se pone de manifiesto, en toda su plenitud, la fuerza que es capaz de desplegar una gran potencia. Ésta no permite que ningún interés particular ni ninguna disputa administrativa perjudique la consecución de sus objetivos. En el caso de la política hispano-norteamericana, la toma de decisiones entre 1917 y 1920 quedó reducida a un espectro muy pequeño de funcionarios: las cabezas de los distintos departamentos –y fundamentalmente el Secretario de Estado-, los rectores de los diversos organismos creados para mejorar la eficacia de la maquinaria bélica –como el *War Trade Board*-, y en ocasiones el mismo Presidente –fue Wilson quien tomó las decisiones de unirse a Francia y Gran Bretaña en la lucha contra la presencia de sumergibles germanos en España; y de no apoyar una eventual entrada de este país en la contienda durante el otoño de 1918-. Al contrario de lo que ocurre en una relación basada en el plano económico, las discrepancias entre los diversos funcionarios de la administración se reducen al mínimo. De poco le sirvió a Joseph Willard mostrarse en desacuerdo con la política propagandística diseñada desde Washington; o criticar las acciones de un Agregado Naval que no hacía sino seguir las directivas oficiales diseñadas por el Departamento de Marina. Lo mismo puede decirse en relación con las presiones e influencias de agentes externos. La colaboración entre el gobierno norteamericano y los diversos intereses privados se limitó entonces a situaciones concretas en que éstos podían ejercer algún papel dentro de los designios políticos del ejecutivo. Sólo así se permitió la participación de bancos norteamericanos como el Citybank en las operaciones financieras emanadas de los acuerdos de agosto 1918. Alfred G. Smith hubo de subordinar el estudio de las posibilidades que para sus líneas navales ofrecía España a las necesidades impuestas por la negociación de un acuerdo hispano-norteamericano de tonelaje. Lo mismo le ocurrió al banquero Otto Kahn, en relación con la conclusión de los citados pactos financieros del verano del dieciocho. Y de poco sirvieron las peticiones de los productores de algodón norteamericanos para que se levantara un embargo sobre España que estaba resultando tremendamente útil para el esfuerzo bélico estadounidense.

Si el estricto control de la maquinaria administrativa por parte del gobierno de la gran potencia a la hora de interactuar en el plano político aumenta al máximo su capacidad para presionar a la pequeña potencia, ésta suele acabar perdiendo toda posibilidad de resistencia. En el momento en que se ve acosado por uno de los países rectores del sistema es cuando el mediano muestra públicamente la debilidad de su posi-

ción. España exhibió claramente su impotencia frente a los Estados Unidos en dos cuestiones: la primera con motivo del problema planteado por las violaciones a la neutralidad española ejercidas por Alemania. El gobierno de Maura hubo de desenvolverse en un equilibrio tremendamente peligroso, uno de cuyos vértices lo formaban unos aliados que pedían a Madrid una postura más firme frente a las agresiones germanas, pero que no estaban dispuestos a ofrecer su apoyo incondicional a España en caso de que ésta tuviese que entrar en la contienda. El otro polo lo formaba el propio ejecutivo alemán, que amenazó a los españoles precisamente con la guerra si tomaban represalias contra los barcos germanos anclados en puertos peninsulares. El otro asunto que sacó a la palestra la debilidad de España fue el de la negociación de los pactos hispano-norteamericanos de marzo y agosto de 1918. Enfrentada al temible arma de presión del embargo norteamericano, España hubo de aceptar no sólo convertirse en abastecedora de la *American Expeditionary Force*, sino también participar en la financiación del esfuerzo de guerra aliado a través de unos préstamos concedidos al gobierno galo en condiciones bastante ventajosas para el gobierno de París. En estas extremas circunstancias se puso de manifiesto igualmente la debilidad de las estructuras administrativas de las potencia media. España, marcada por la crisis interna y la división de opiniones existente entre sus dirigentes, se vio imposibilitada a la hora de aplicar una política firme. La sucesión continua de gabinetes ministeriales a partir de mediados de 1917 impidió la adopción de una línea clara de acción frente a las presiones de los Estados Unidos. La situación llegó a su cenit durante los meses en que el poder estuvo en manos del gobierno de concentración de Antonio Maura. Fue imposible entonces compatibilizar la aliadofilia beligerante de Romanones, la indefinición de Eduardo Dato, el neutralismo del jefe del gobierno y los miedos del Rey ante las consecuencias de una ruptura de relaciones con Alemania. Todo ello hizo que la respuesta a la crisis planteada en el mes de agosto de 1918 estuviera marcada por los altibajos.

Es cierto que la situación se relajó para España a partir de la firma del armisticio. Sin embargo, esto no hizo más fácil al país la consecución de sus objetivos postbélicos. Hemos dicho que para que se pueda establecer un punto de conexión entre una gran potencia y una potencia media en el plano político-estratégico, la segunda tiene que tener algún activo que sirva directamente a los intereses de la primera. España sabía que, por primera vez en su historia, necesitaba del concurso de los Estados Unidos para colocarse en una buena posición dentro del sistema europeo. Sin embargo, acabada la contienda, y devaluado para Washington el valor de la posición geográfica hispana, Madrid no tenía nada especialmente valioso que ofrecer a los norteamericanos. Es cierto que los Estados Unidos miraron con simpatía algunas de las aspiraciones planteadas por Romanones a Wilson. Sin embargo, el único interés que podían tener los norteamericanos para apoyar las reclamaciones españolas en torno a

la participación de España en la Conferencia de Versalles, su inclusión en el Consejo de la Sociedad de Naciones o la recepción de indemnizaciones por las pérdidas sufridas a manos de los submarinos alemanes, era el de conseguir un amigo que para la resolución de problemas que pudieran plantearse en el futuro. Sin embargo, ese activo terminó perdiendo su valor por dos motivos: en primer lugar, la actitud reivindicativa adoptada por Francia y Gran Bretaña implicaba que los Estados Unidos tendrían que enemistarse con ella si decidían sacar adelante alguna de las solicitudes del gobierno español. En segundo lugar, no tardó en quedar claro que los norteamericanos podían quedar definitivamente al margen del nuevo orden europeo, y en ese caso de poco podía valer la amistad española. En el único punto en que los Estados Unidos dieron a España algo de lo que pedía fue en el relativo a Marruecos. Norteamérica y Gran Bretaña pararon los pies de una Francia que deseaba despojar a los españoles de su parte del protectorado alahuí. Pero lo hicieron no tanto por satisfacer a Madrid, como porque un Marruecos francés era contrario a los designios estratégicos británicos y a la tradicional política de puertas abiertas aplicada por los Estados Unidos.

Si en una relación basada en el plano político-estratégico las cuestiones políticas y económicas se entremezclan, y la capacidad de resistencia de la potencia media queda prácticamente anulada, algo parecido ocurre en el terreno de las imágenes y las ideologías. Como ya vimos en el capítulo 6, en un contexto bélico o de alta interacción política, el plano del prestigio se convierte en el plano de la propaganda. La gran potencia relega la ideología al papel que le otorgaba Morgenthau en sus escritos teóricos: un simple medio para hacer al más llevadero el ejercicio del poder a los países que lo sufren. La participación en la guerra llevó a los Estados Unidos a actuar en más de una ocasión en contra de los propios principios que habían esgrimido en sus años anteriores. Sin embargo, aprovecharon éstos para crear un impresionante aparato de propaganda que mejorase la imagen de Norteamérica ante los ojos del mundo y de la propia España: el Comité de Información Pública. Marion y sus hombres recurrieron a sus imágenes preconcebidas acerca de una España arcaica y atrasada para moldear su presentación de los Estados Unidos como adalides de los postulados democráticos. Con ello pretendían dirimir los rencores que entre los españoles estaban creando tanto los embargos del *War Trade Board*, como las presiones norteamericanas con motivo de la cuestión de los submarinos. España poco pudo hacer para contrarrestar esta campaña. En situaciones apuradas, las potencias medias deben dedicar la práctica totalidad de sus recursos al mantenimiento de su integridad, y poco les queda para emprender labores publicísticas. Los artículos publicados por Mariano Alarcón en algunos periódicos de los Estados Unidos resultan meramente anecdóticos. Si demuestran algo es, una vez más, la incapacidad de un país como España para gozar de libertad en un medio internacional caracterizado por un conflicto del que ni grandes ni pequeños pueden quedar al margen.

9.3. Caracteres de la política exterior estadounidense hacia Europa y España

Como decíamos al comienzo de las presentes conclusiones, nuestro objetivo a la hora de abordar este apartado es doble: por una parte, queremos ofrecer una caracterización de la política exterior de los Estados Unidos a partir de sus relaciones con España. De otro lado, pretendemos resaltar que los contactos hispano-norteamericanos no fueron nunca un capítulo aparte de la actuación internacional de Norteamérica; antes bien, se circunscribieron en todo momento al marco general de la política europea de los Estados Unidos. Para afrontar ambos propósitos retomaremos los debates que sobre los fines de la política exterior de los Estados Unidos presentamos en los capítulos 3, 4 y 7. Considerándolos en conjunto, podemos concluir que han sido tres las interpretaciones básicas que han servido para explicar en todo momento la actuación internacional de los gobierno estadounidenses:

1. Interpretación ideológica: A lo largo de toda su historia, los Estados Unidos se han dedicado a cultivar una autoimagen que les hacía depositarios de una serie de valores que sus dirigentes tenían la misión de salvaguardar. Todos ellos giraban en torno a los principios de libertad individual, y trataron de aplicarse a la hora de diseñar la política exterior del país. La interpretación que se hacía de estos principios fue evolucionando con el discurrir de los años, en función de las circunstancias en que debía desenvolverse la actuación internacional de la gran nación americana. A lo largo del S. XIX este *excepcionalismo* norteamericano acabó cuajando en dos ideas principales: a) La existencia de un *Destino Manifiesto* del pueblo americano, basado en la misión de extender los valores de la civilización estadounidense por todo el Nuevo Continente; y b) La obligación del país de aislarse de todo lo que ocurría en Europa, donde la libertad y la democracia se habían desvirtuado como consecuencia de los continuos enfrentamientos bélicos. El excepcionalismo y sus derivaciones constituyeron y siguen formando la base a partir de la cual las diversas administraciones norteamericanas, y muchos de los intelectuales que las sustentan, interpretaron la política exterior de los Estados Unidos. McKinley justificó la anexión de las Filipinas desde la obligación moral que tenía su país de civilizar el archipiélago. Por otra parte, el *non-entanglement* como mejor instrumento para preservar y fomentar la defensa de los valores de la democracia y el pacifismo fue la base que sirvió a Henry Cabot Lodge o Frank B. Kellogg para explicar la política exterior del Partido Republicano en la década de 1920. Asimismo, Woodrow Wilson y los internacionalistas de entreguerras –como Edward Mandell House o Franklin D. Roosevelt- no hicieron otra cosa que adaptar la teoría del *Destino Manifiesto* hasta extender su marco de aplicación a todo el Planeta.

2. Interpretación economicista: En los Estados Unidos ha existido desde mucho tiempo atrás un grupo de estudiosos que ha tratado de explicar la política exterior del país a partir de criterios y variables de índole económica. Para todos ellos la expansión que tuvo lugar entre 1880 y 1914 estuvo motivada por la concepción de que el desarrollo de Norteamérica dependía de la búsqueda de mercados exteriores que permitieran mantener e incrementar los niveles de producción agrícola e industrial. Durante la Primera Guerra Mundial esa concepción habría llevado a aprovechar las oportunidades económicas ofrecidas por el conflicto. El establecimiento de estrechos vínculos financieros entre Norteamérica y los aliados habría conducido eventualmente a la participación norteamericana en la contienda. Participación que era vista como necesaria para evitar una victoria de las Potencias Centrales que resultaría catastrófica para los intereses económicos estadounidenses. En la misma línea, esta interpretación haría del aislacionismo de entreguerras una política destinada a proteger la enorme expansión del comercio y la inversión estadounidenses que tuvo lugar en la tercera década del siglo XX. Todas estas son las ideas que encontramos recurrentemente en diversos estudiosos norteamericanos desde, al menos, los años veinte. Fue entonces cuando comenzaron a aparecer los trabajos de Charles A. Beard denunciando las conexiones entre el gobierno norteamericano y los grandes hombres de negocios. En la década siguiente el peso de las visiones economicistas lo llevaron los revisionistas que reinterpretaron las causas de la Gran Guerra, e influyeron notablemente en los trabajos del Comité Senatorial dirigido por Gerald P. Nye. Y tras la guerra habría que resaltar los trabajos de la que algunos han denominado Escuela de las Puertas Abiertas, cuyos miembros llevaron la interpretación económica de la política exterior norteamericana hasta sus últimas consecuencias.

3. Interpretación político-estratégica: En muchos aspectos, esta visión de la política exterior norteamericana resulta la más clásica. Utilizando la terminología acuñada por Hans Morgenthau, se basa en la concepción de la actuación internacional de los Estados Unidos a partir del concepto de *poder*. Según los defensores de esta interpretación, todos los pasos dados por Norteamérica en su expansión responden a la necesidad sentida por los dirigentes estadounidenses de preservar la integridad y la fuerza del país. La política imperialista hacia el Caribe y el Pacífico en el cambio de los siglos XIX al XX se habría basado en la obligatoriedad de defender puntos que se consideraban vitales para la seguridad de las costas norteamericanas. La participación en la Primera Guerra Mundial habría estado motivada por el miedo a una victoria alemana. Sin embargo, este temor no se basaría tanto en las consecuencias de la derrota aliada para la estabilidad económica estadounidense, cuanto en la amenaza que para la preponderancia norteamericana en Latinoamérica podría plantear una Alemania hegemónica. A su vez, el aislacionismo de los años veinte y treinta se presentaría bajo esta óptica como un error de percepción por parte de los gobernantes norteamerica-

nos. Los Estados Unidos no habrían ocupado en el sistema internacional la posición que les correspondía en función de su estatus de gran potencia. Habrían contribuido así a falsear el equilibrio de poder, y habrían ignorado sus funciones a la hora de evitar un segundo conflicto mundial del que luego no pudieron quedar al margen. Las interpretaciones de la política exterior norteamericana a partir de criterios como los expuestos pueden remontarse a la época de Theodore Roosevelt, quien ya adelantó la teoría de que la fuerza de los Estados Unidos exigía su participación en los asuntos mundiales. Sin embargo, los postulados político-estratégicos adquirieron su mayor auge durante los momentos más convulsos de la Guerra Fría. Fue entonces cuando la teoría realista de las Relaciones Internacionales se desarrolló con más fuerza, inspirando los trabajos de analistas como George Kennan, e historiadores como Howard K. Beale – con su estudio sobre la política exterior de Theodore Roosevelt- o Arthur Schlesinger Jr.

A nuestro juicio, ninguna de estas interpretaciones es capaz, por sí sola, de explicar todas las variables que marcan la política internacional de un país tan complejo como los Estados Unidos. Por el contrario, creemos que sólo una combinación de sus postulados podrá ayudarnos a forjar una explicación satisfactoria de los fenómenos que hemos venido analizando. Como ya adelantábamos en el punto anterior, el objetivo primario de la política exterior de todos los países es el de preservar la propia integridad. Sin embargo, esta seguridad –que puede alcanzarse por medio del ejercicio del poder- no es un fin en sí mismo, sino un medio desde el que alcanzar otras metas. La principal de ellas es el desarrollo económico del país, o dicho de otro modo, el aumento de la propia riqueza. Se engloban así en un solo bloque los postulados de las dos tendencias de pensamiento que hemos presentado en último término. Pero, ¿cuál es el papel que corresponde a la ideología en este esquema? Desde nuestro punto de vista, su función es doble: las ideologías surgen en primer término como un medio desde el que justificar la actuación de los Estados. En esto nos acercamos mucho a los postulados del Realismo político. Sin embargo, Morgenthau y también LaFeber o William Appleman Williams desestimaron una segunda faceta de los postulados ideológicos. Si éstos se mantienen vivos durante un período prolongado de tiempo pueden llegar a ser interiorizados por la sociedad o los dirigentes que los crearon, contribuyendo a limitar y regir sus actuaciones.

Como hemos destacado en más de una ocasión, los Estados Unidos de comienzos del S. XX eran una nación que trataba de adaptarse a su condición de gran potencia. Esto les exigía una triple evolución. En el nivel geoestratégico, debían abandonar la concepción tradicional de que su seguridad dependía exclusivamente del mantenimiento de la estabilidad en el Hemisferio Occidental y el Pacífico. El país había alcanzado un grado de desarrollo que le hacía sensible a los cambios que se produje-

ran en el conjunto del sistema internacional. Así lo percibió Theodore Roosevelt, y quedaría demostrado durante las dos guerras mundiales. En el nivel económico, el desarrollo industrial y material alcanzado por los Estados Unidos les permitía competir directamente por los mercados internacionales con el resto de grandes potencias. Para ello los hombres de negocios debían dejar también de mirar mayoritariamente hacia Latinoamérica y el Lejano Oriente, y tratar de introducirse en áreas de mayor envergadura, como el Continente Europeo. En el nivel ideológico, los Estados Unidos tenían que despojarse de las restricciones de una ideología basada en postulados –*non-entanglement*, Doctrina Monroe, etc.- que habían sido creados para sustentar la actuación de una potencia regional, pero que no eran adecuados para un país que estaba capacitado de desenvolverse a una escala mundial.

En el primer período que hemos analizado en esta tesis -1898-1914-, los Estados Unidos continuaron siendo una potencia eminentemente regional, y sólo dieron tímidos pasos en su desarrollo. Theodore Roosevelt trató de involucrar a su país en los asuntos que dirimían las grandes potencias europeas, y por ello tuvo una participación muy activa en la resolución de la guerra ruso-japonesa, o en la Conferencia de Algeciras. Sin embargo, fracasó porque ni él ni ninguno de sus contemporáneos supo encontrar un sustituto para la ideología anti-intervencionista que todavía inspiraba a una gran parte de sus conciudadanos. Sólo en el terreno económico los Estados Unidos dieron pasos significativos, aunque tímidos. Las inversiones y el comercio con el Viejo Continente crecieron en importancia desde finales del S. XIX. Y España no resultó una excepción, como demuestran, por una parte, los acuerdos comerciales de 1906 y 1909, y por otra, la existencia en 1914 de importantes empresas de capital norteamericano, como la *New York Life Insurance Company* o la *Corchera Internacional*. Aparte de esto, los únicos intereses de los Estados Unidos hacia Europa parecían ceñirse al terreno de la ideología, como pone de manifiesto su participación en las Conferencias de la Haya, o la puesta en práctica de iniciativas arbitrales como los tan citados tratados de Root, que también incluyeron a España.

El primer gran momento de la evolución de los Estados Unidos en materia internacional tuvo lugar con motivo de la Primera Guerra Mundial. Siguiendo la tónica proveniente del período anterior, el primer campo en que se aprovecharon las oportunidades que ofrecía el conflicto fue en el económico. Los hombres de negocio norteamericanos dieron entonces el gran salto hacia Europa, aumentando sus intercambios comerciales y sus inversiones. Y una vez más España no fue una excepción. El gobierno norteamericano y sus intereses privados trabajaron denodadamente por colocar sus productos en España, igual que lo hacían en Francia o Gran Bretaña. Lo mismo puede decirse en el caso de las inversiones. No deja de resultar significativo que España, igual que Francia, se encontrase entre los primeros países del Viejo Continente

en que la *American International Corporation* puso sus miras. En el terreno político la evolución de los Estados Unidos llevó más tiempo. El país tardó tres años en darse cuenta de que, ya fuera por razones económicas o estratégicas, el conflicto les afectaba muy directamente. Sin embargo, para que pudiera producirse la participación norteamericana, era necesario proceder a una primera reformulación de las bases ideológicas de la política exterior. Y aquí residió el principal mérito de Wilson. Fue él quien mejor supo adaptar el ideario del *Destino Manifiesto* a las necesidades de los nuevos tiempos. El mismo concepto de defensa de los valores democráticos que este Presidente había esgrimido para justificar su política latinoamericana se reformuló hasta alcanzar un carácter universal. Fue Wilson quien, en definitiva, supo compatibilizar el *excepcionalismo* con el papel internacional que se espera de una gran potencia. Y por ello sus postulados siguen formando parte del ideario de la mayor parte de las administraciones estadounidenses, tanto republicanas como demócratas. Cuando el cambio de mentalidad tuvo lugar, y la participación norteamericana se convirtió en un hecho, el Viejo Continente pasó a ser para los norteamericanos, por primera vez en su historia, un tablero geoestratégico. En él, todos los países que no formaban parte del enemigo tenían una función que cumplir en el esfuerzo bélico. En este esquema, el rol de los neutrales era el de abastecedores de las necesidades materiales de los aliados, y aquí España cumplió el mismo papel que Suiza o Dinamarca. No deja de ser un testimonio más de la importancia que se concedía a los españoles dentro de estos programas el hecho de que fuera el país peninsular uno de los primeros en albergar una sección del famoso Comité de Información Pública.

Ahora bien, Woodrow Wilson y sus consejeros cometieron un importante error estratégico. Habían encontrado la clave para modificar la base doctrinal de la política exterior norteamericana, pero quisieron hacer el cambio muy deprisa. La sociedad norteamericana no estaba preparada para asumir en unos meses lo que en circunstancias normales hubiera llevado décadas. Por eso las administraciones republicanas rectificaron y dieron un paso atrás en la vertiente política de la evolución que resaltábamos líneas atrás. Sin embargo, aunque el estado de opinión impidió que el país ingresara en la Sociedad de Naciones o la Corte Internacional de Justicia, el fermento del internacionalismo wilsoniano siguió presente por medio de figuras como Franklin D. Roosevelt, que estaban listas para esgrimirlo en cuanto las circunstancias lo permitieran. Por otra parte, el adjetivo *aislacionista* sólo sirve para calificar la política exterior de los Estados Unidos de entreguerras si nos ceñimos al aspecto político. En el terreno económico el progreso iniciado durante la guerra no sólo no se detuvo tras ésta, sino que se vio profundizado. En los años veinte Norteamérica acabó convertida en el motor de la economía mundial, y los intercambios con Europa no sólo crecieron, sino que resultaron vitales para el desarrollo del Viejo Continente. En Washington se apresuraron a aprovechar esta circunstancia, y a impulsar la penetración económica nor-

teamericana al otro lado del Atlántico. Una vez más España quedó incluida en esta política. Este país fue uno de los primeros con el que los Estados Unidos trataron de negociar un tratado comercial que incluyera la cláusula de nación más favorecida. Por otra parte, hemos visto que las actuaciones que se llevaron a cabo en defensa de los intereses norteamericanos radicados en la Península Ibérica se hicieron pensando en todo momento en clave europea. No hay que olvidar que la lucha contra los impuestos a los bancos o el monopolio de petróleos se entabló al objeto de evitar que España sentara un precedente que podían seguir otros países de su entorno.

Así pues, considerando la política exterior estadounidense hacia Europa desde la perspectiva de esa triple evolución política, económica e ideológica, se desprende que en los designios del Departamento de Estado, España fue siempre un punto más del Continente Europeo. Con la salvedad de que la menor importancia relativa de este país con respecto a otros como Francia, Gran Bretaña o Alemania hacía que los contactos revistieran una menor intensidad. Si en algo fue peculiar la relación hispano-norteamericana a lo largo del período que hemos analizado fue en el terreno de las imágenes. Los Estados Unidos siguieron viendo a España como un país atrasado, fruto de un pasado feudal que todavía pervivía, y más cercano en este aspecto a las repúblicas latinoamericanas que a las naciones que la rodeaban. Por su parte, España siguió teniendo de los Estados Unidos una visión cuajada de tintes negativos, en que los tópicos heredados del XIX se combinaron con los sinsabores de la derrota de 1898, para producir un poso de resquemor que no era compartido por el resto de países europeos. Ahora bien, ya hemos visto que, cuando llega el momento de actuar en la esfera internacional, las pasiones y los estereotipos suelen quedar relegados a un segundo plano.

Madrid-Londres-Robledo de Chavela, agosto de 2005-septiembre de 2006.

José Antonio Montero Jiménez.

9. CONCLUSIONS (English version)²⁰⁸³

9.1. Overall considerations

An international system in its way towards globalization. A great power that does not wholly assume its role: the United States. A middle power that cannot resign itself to take up a subordinate position. A bilateral relationship which starts from a mutual confrontation and begins a readjustment process that does not stop until the 1930's, when the international context permits the outbreak of the Spanish Civil War. These have been the paths explored in the present dissertation. It is the time to make an evaluation of all the facts we have offered, more or less detailed, in the previous chapters; to rescue their true meaning and to contrast them with the objectives we initially pursued. The second chapter is dedicated to the introduction of those aims. There we tried to emphasize that the Spanish-American relationship was suitable field of investigation to solve a theoretical problem in International Relations: the possibilities of interaction among great and middle powers. We will try to prove this assertion in the first part of the present chapter.

²⁰⁸³ These conclusions have been translated in fulfilment of the requirements for the degree of *Doctor Europeus*.

Nevertheless, History does not move exclusively and mainly in search of theoretical objectives. It has also the goal of trying to understand the world we live in more deeply. And here Spanish-American interactions play an important role too. There are several processes whose influence on forming the reality which surrounds us makes them inherently important. Such is the case of the United States evolution towards becoming the only superpower nation at the beginning of the XXIst century. As a matter of fact, the chronological lapse of this dissertation covers the period prior to America's acceptance of a predominant position in the international system –a role she shared with the Soviet Union from 1945 to 1990-. This formative stage fills the first third of the XXth century. We may distinguish several phases in it, the same ones which have served to separate the different parts of this work: 1898-1914, 1914-1920 and 1920-1930. The United States used different variables to define their attitudes in each phase, and their behavior has been the subject of numerous debates we have tried to introduce in chapters 3, 4 and 7. Now it is time for us to make our own contribution to those discussions, analyzing the American attitude towards Spain. That will be the first purpose we will pursue on the second part of these conclusions.

The suitability of the Spanish example as the scenario from which we might try to elucidate the ways and means of the American foreign policy, depends on whether we are able to identify Spain with the rest of the Old Continent. There are two factors which have led many scholars to believe that the United States policy towards Spain had certain peculiarities that differ substantially from the one followed by America regarding the rest of Western Europe: first, the special relationship between Spain and Latin America and the 1898 defeat, both experiences created within the Iberian Peninsula a vitally different image of the United States from that held by other European nations; second, the way Spain was incorporated to the Western security system after World War II. The existence in Spain of a somewhat anachronistic dictatorship made that integration to take exclusively the shape of a military alliance with the United States, without the counterweight of a Spanish admission into the new-formed European Union. But images do not define a bilateral relationship, except in peculiar circumstances we will try to explain in following sections. On the other hand, we cannot move to the period prior to 1945 the consequences for the relations of the so-called francoism's original sin. Therefore, there are not aprioristic premises strong enough to maintain the hypothesis of the Spanish exceptionalism for the first third of the XXth century. Rejecting this theory will also take the second part of these conclusions.

9.2. Spanish-American relations from a theoretical perspective

On the second chapter we provisionally defined the United States and Spain as a great and a middle power respectively. Now, we have to try to complete that statement analyzing from the micro level of international relations the circumstances which determined and restricted the international actions of both states. That is the only way to collect all the necessary factors to consider an analysis in a macro or systemic level.

9.2.1. *The United States as a great power*

Regarding the definition presented some pages above, great world powers could be considered those nations which are able to operate militarily, economically or ideologically in a worldwide scale. On the first part of this dissertation we tried to prove that the United States had reached that level at the beginning of the XXth century. However in order to validate our analysis, we need that character of great power to be present in the relations with Spain at every moment and besides the latter should interact with the former aware of this fact. We are in a position to confirm that that was the case, at least in the first thirty years of the XXth century. During the least intense phase of the bilateral contacts -1898-1914-, and in spite of her suspicious attitude towards America, Spain could not resist the influence of the United States ideological programs. That was evident on the occasion of the signing of the Root-Piña Treaty of April 20th, 1908. From an economic or commercial point of view, the rising power of the United States was also felt in the first decade of the century, and was translated into two tariff agreements in August 1906 and January 1914. After 1914, that shadow became a true Spanish dependency with respect of American goods. The United States took important positions in the Spanish market during the war, and got considerable distribution quotas in basic merchandises like oil or industrial machinery. North America also became a significant buyer of Spanish agricultural products, for which transatlantic exportation ended up being essential. The consequences of this conflict were visible along the interwar period, as it was shown by the intense commercial contacts between the foreign offices of the two governments, which went until the greater part of the decade, in spite of the several obstacles that were raised in their path. Finally, Spain also felt in its own flesh the political power of the United States, although only lasted a brief lapse from the second half of 1917 till the beginning of the 1920s. After the United States entry into the war, the Madrid governments were aware of the high grade of pressure America could put on them, and had to adapt their foreign policies to that new reality.

Another factor that serves to objectively define the great powers is the degree of organization within their foreign policy decision-making structures. They must always possess a level of information and an organizational system able to sustain the economic, political or ideological influences they want to exert in different moments. In their

case, the United States progressively improved their administrative instruments throughout the years we have dealt with. They perfectly knew how to adapt them to the growing requirements of the relations with Spain. Following the terms defined by Jean-Baptiste Duroselle, Americans ended up creating a perfect hierarchy between *decision-makers* and *executors*. Among the formers, gradation was perfectly clear, and functions strictly distributed: at the highest rank there were the Executive Chief –the President-, and the Legislative branch –the Congress-. The former was in charge of designing the general outlines of the foreign policy. But the President only took in hand Spanish affairs when they might imply a change with respect to previous guidelines emanated from the White House or Capitol Hill. This happened at least three times between 1898 and 1930: in 1918, when the answer to the actions of German submarines in Spanish waters brought up the advisability of a stronger American coordination with the rest of the Allies; in 1923, when Spanish-American commercial talks forced the specification of some aspect of the United States mercantile policy; and in 1926, when Kellogg considered the possibility of changing the traditional position of the State Department with respect to Morocco, in order to implicitly support Spanish claims over Tangier. Regarding the Congress, its influence over the American foreign policy toward Spain was limited to the passing of legislative regulations of a general character, like the 1923 tariff.

Apart from that, the Department of State –with the occasional advice of other governmental offices, such as the Departments of Treasury, Commerce and War- was responsible for the majority of decisions concerning the international policies. Anyway, it is possible to distinguish several levels of decision-makers within the United States Foreign Office. It was the duty of the Secretary of State to take the most important determinations with the help of a certain number of his Department's offices –the Division of Western European Affairs, the Solicitor, the Bureau of Foreign and Domestic Commerce, etc.-, and special bodies like the War Trade Board. This occurred for an instance during the period of American belligerency, in the most delicate stages of the commercial negotiations, or when it raised the possibility of including Spain in some of the ideological projects sponsored personally by the secretaries –the Bryan Treaties, the Kellogg-Briand Pact, etc. The rest of the decisions were taken by people in the lower ranks, mainly the Undersecretaries of State or the officials of the Division of Western European Affairs. Those were the subordinates who carried the greatest weight in the Spanish-American negotiations.

At the level of diplomatic services and pressure groups, the structures were perfectly channeled as well. The majority of the pressure groups that tried to exert their influence on the State Department knew exactly how and when they could do it. In our study we have found: commercial interests that wanted to expand their market on

Spain; outstanding multinationals –oil companies, banks, etc.- that looked for the support of the Foreign Office to defend or increase their investments on the Iberian Peninsula; and opinion groups whose role was fundamental in defining ideological programs which sometimes affected the Spanish Government. Those were factions that usually had some authority among the members of the Senate or the House of Representatives. We will try to describe in subsequent paragraphs the circumstances under which the above mentioned agents were able to make their voice heard. Regarding the information services, the United States gradually improved their diplomatic structures, making them equivalent in quality and analytical capacity to those of France, Great Britain or any other of the great powers. Especially after the outbreak of World War I, we can clearly perceive the interest of Washington in having a close knowledge of all that happened in the Iberian Peninsula, particularly if it could be of interest to the United States. In the sections dedicated to examine American diplomacy's images of Spain, we have come to the conclusion that, in spite of the survival of numerous stereotypes, analysis about the Spanish reality and political system were more and more frequent. Between 1914 and 1917 Americans used the Spanish neutrality to reflect their actual position in relation to the conflict. Between 1917 and 1920, while Wilson defined the war as a crusade for democracy, and the fear of Bolshevism spread among the American diplomacy, U.S. diplomats began to pay attention to the nature and stability of the Spanish regime. In the period 1923-1930, Spain meant for the Americans a country they could use to raise the debate about the rightness of tolerating and collaborating with dictatorial governments, similar to those constantly appearing in the Old Continent. The Washington government also worked to have different sources of information concerning Spain, and to contrast their diverse points of view. That aim became a reality after 1915, with the continuous arrivals of commercial, military and naval attachés to the Embassy in Madrid whose opinions were in dispute with the Ambassador's. After the armistice, consuls began to pay growing attention to the most important political and economic troubles Spain went through, and rounded off the information sent by the Ambassadors. Sometimes, when the State Department believed their envoys did not properly comply with their advisory purposes, officials in Washington looked for alternative channels of communication –we must not forget the case of Augustin Ferrin during the term as Ambassador of Alexander Pollock Moore.

With organizational structures that allowed the carrying out of solid and lasting policies, and the capacity to influence ideologically and economically on the Iberian Peninsula, the United States constantly played towards Spain the role of a great power. But, what was the position of Spain?

9.2.2. Spain as a middle power

As we could see in chapter 2, the concept of middle power seems to be quite elusive. It is almost impossible to offer a definition comprehensive enough to precisely identify a nation as a middle power. In the case of Spain, she fulfilled at least two of the requirements used to recognize the intermediate group of countries which inevitably emerge in any international system. The first one is the determination to hold such a position as to be clearly detached from the cluster of small countries, and to come near the leading powers. The second one is the control of any strategic or economic resources which draw the attention of the most important nations.

The desire of Spain to recover some part of the prestige lost in the international arena is clearly behind many of the episodes in Spanish-American relations. During World War I, Spain saw the United States as a possible ally to carry out humanitarian programs or peace operations with the aim of enhancing the former. Likewise, at the time of the Versailles Conference, the Spanish government supported its request to become a permanent member of the Council of the League of Nations with the fact that Spain was halfway among the great and the small powers. They used the same reason to justify Primo de Rivera's determination to be an original signatory of the Kellogg-Briand Pact.

Concerning the Spanish resources that attracted the interest of American diplomacy, we have to emphasize two of them: the strategic position of the country, and its prospects as a market within the Old Continent. Spanish-American contacts reflected the importance of Spain's geographical location in two occasions: in the course of the North American belligerency in World War I, when Spain was transformed into an exceptional platform to help the U.S. war effort in France; and in the 1920's, when Spanish interests in Morocco connected with American diplomacy's traditional objectives in relation with the North-African sultanate. On the other hand, the economic value of the Iberian Peninsula for the United States was clear after 1914. Spain was always a part of American plans for financial and economic expansion in Europe. An interest which represented an important asset Spain could use in her commercial dealings with the United States.

At the organizational level, middle powers usually have a much less defined structure than the one of the great powers. This is a circumstance which usually tends to limit their ability to act. Spanish decision-making structures were badly controlled, even at the highest instances. Depending on the moment, the planning and direction of foreign policies were in the hands of the King, the Presidents of the Council or the Ministers of State. Whenever the cabinet was headed by politicians especially devoted to international matters –such as the Count of Romanones-, their hands could be clearly felt under the surface of Spain's international initiatives. On the contrary, if the Palace

of Santa Cruz was under the rule of a prestigious politician, the Minister usually enjoyed ample freedom of action with respect to his superiors. As an example we may refer the approaches of Eduardo Dato to the different Allied governments in 1918, which were made without the knowledge of his chief, Antonio Maura. Similarly, Romanones began to prepare his interview with Woodrow Wilson when he was merely the Minister of State. It might also happen that neither the President of the Council nor the Minister exerted a great deal of influence. Then the disorganization within the lower levels of the foreign ministry became apparent. During Primo de Rivera's dictatorship, the Marquis of Estella when he had nominally the direction of foreign affairs, and José de Yanguas at the time he was Minister of State, did not pay much attention to the relations with the United States. Almost every time the American Ambassador visited them, they did not know much about the matters brought to them. Those affairs remained under the control a group of officials whose attributions were not precisely defined, so every matter could fall under the jurisdiction of several instances –the Undersecretary of State, the Finance Minister, the Council of National Economy, etc. In conclusion, the strength of Spanish policy towards the United States depended at all times on the personality of the political leaders. But, even when the government or the Ministry of State were in charge of outstanding people, their work was usually disturbed by Alfonso XIII's interventions. Under the Constitution of 1876, the King retained the direction of Spain's international relations, and he interfered sometimes to disentangle but more often to complicate foreign policy matters. It was the monarch who encouraged the opening of enquiries with Latin American countries designed to lead a Hispano-American mediation effort which could have put in risk the friendship of Washington. In the same way, the role of Alfonso XIII was crucial to unblock the Pacts of 1918, as well as when he urged Primo de Rivera to find a solution for the oil problem, in order to satisfy some of the aspirations of French and American companies.

The situation concerning the pressure groups was not much more encouraging. They were less numerous in the case of Spain, and found more difficult to make their voice heard by officials in Madrid. On an economic or financial basis, the only organizations which could have some influence on the relations with the U.S. were great corporations. That was the case of the Urquijo Bank, present at the negotiations of 1918, and in the creation of the telephone and oil monopolies. The weight of other agents in the decision-making process turned out to be less important, and was limited to certain situations, e.g., when the inbox trays of the Ministry of State were filled with letters from agricultural associations demanding the renewal of the existing commercial agreements with the United States. The information services of the Foreign Office were quite inadequate, and they hardly improved during the first third of the century. Spanish Ambassadors to Washington lacked adequate analytical training, and sometimes their points of view were lost in the middle of a bothersome and stereotyped prose. Despite

the knowledge he had of American reality after his many years of service in the United States, Juan Riaño was sparing in words. On his part, Alejandro Padilla seemed more worried about stressing the faults of American citizens and politicians than about correcting the many inaccuracies he wrote in his dispatches.

Besides those organizational handicaps, there is another element which tends to exceedingly limit middle powers' ability to act in the international system: their internal situation. Along the years we have considered, there were two moments when Spain's political instability weakened her position in relation with the United States. The first and most serious one was the crisis of 1917, when Spanish governments had to focus their efforts on the problems posed by the revolutionary strike, the assembly of MP's, and the Military *Juntas*; and kept their eyes off the trouble caused by an international environment that owing to the war was becoming more and more dangerous. The second moment came in the final months of Primo de Rivera's dictatorship, when the internal political opposition doubled its efforts, and the economic situation rapidly deteriorated. Spain was forced then to give up the idea of a new commercial battle with the United States, in spite of the enactment by the American Congress of a new tariff which seemed more damaging to Spanish producers than the Fordney-McCumber Act of 1923. The Dictator was also more sensitive to criticism from the foreign press, and had to comply with a number of the claims oil companies had put forward.

9.2.2. Systemic aspects of U.S.-Spain relations

The position of the United States in the international system

Having summed up the components that determine great and middle powers' international actions, we are ready to try and study their possibilities to interact. We agree with Carsten Holbraad that it is necessary to begin with an examination of the international system in which Spain and the United States participated. We have already stated that it was a system tending towards globalization. Until the final years of the XIXth century, international politics were a monopoly of European powers. But, at the beginning of the XXth century, two nations from different latitudes gained the necessary power to become members of the leaders' club: the United States and Japan. Although by that time their influence had been felt only in their respective regional spheres, the former possessed the strategic, economic and even ideological potential to reach the status of France, Germany or Great Britain. However they did not achieve this before the 1940's, and only after having gone through a long and unstable process. We can find the reasons for that hesitant evolution in the U.S. perceptions of their own position in the world. We have tried to reflect those visions on chapters 3, 4 and 7.

Great powers usually operate in the international system driven by a hierarchy of preferences. In the first place, they dedicate their efforts to protect the safety of their

own territory. At this point they are able to devise projects with different other purposes, the most important one being usually the promotion of the nation's wealth and welfare. For a great part of the period we have studied the United States thought their safety depended merely on the stability of two areas: Latin America and the Pacific. From 1898 to 1917 and from 1920 to 1930, Washington governments were ready to deploy their troops just on those two regions. They considered the annexation of Porto Rico and the establishment of a protectorate over Cuba as essential steps to preserve the stability of American shoreline. The same applies to the American intervention in Panama in order to assure the building of the Canal, or on the other hand the occupation of several Caribbean countries in the first three decades of the XXth century. Similarly, the inclusion of Hawaii in the Union was a way to preserve the integrity of the Pacific coast, which was considered the basis of the nation's material prosperity. Only between 1917 and 1920 the United States perceived their safety required a full-scale intervention. The existence of a hegemonic Germany in Europe could clearly pose a threat to U.S. preponderant position in Latin America. That was one of the reasons that helped to convince Wilson and their contemporaries of the necessity to enter the Great War.

With regard to the economic objectives, American governments as well as certain business interests came to the conclusion that the welfare of the United States depended on the maintenance of an economic growth; this was linked to the prospect of finding foreign markets to sell American goods and invest American money. Between 1898 and 1914, US businessmen tried hard to find those markets. But outside Latin America and the Pacific they faced the fierce competition of European powers. The scenery suddenly changed after 1914. The war weakened the nations of the Old Continent and turned the United States into the engine of world economy. For the most part of the period between 1920 and 1940 Europe meant for the United States almost nothing but a market. Republican administrations involved in the process, made great efforts to settle the problem of the war-debts, but at the same time they remained off the conflicts which sew discord between France and Germany in the first half of the 1920s.

Finally, going back to the period under analysis, the position of the United States in the international system went through three different phases: political abstention but progressive incorporation to economic international flows between 1898 and 1914; political and economic intervention for a brief lapse of time in 1914/1917-1920; and mostly economic –but rarely political- involvement between 1920 and 1930. The only permanent feature in American action can be found at the ideological level. U.S. governments constantly made efforts to justify their position referring to values they considered inherently American. For their advancement Washington put in motion the

Root arbitration treaties before World War I, peace-making initiatives between 1914 and 1916, disarmament conferences and the Kellogg-Briand Pact in the 1920's, etc.

The position of Spain in the international system

While the United States remained indifferent to certain problems of the international system for some time, Spain found herself involved in disputes which affected the heart of the already mentioned system. As it happens with great powers, the principal concern of middle powers is the maintenance of their integrity. Nevertheless, this task involves a much greater effort for them than for the principal nations, because small countries are more sensitive to any change which takes place within their geopolitical scenery. The facts that they have to take constant care of their own survival, and to be always worried about the improvement of their international position, limit extraordinarily the middle powers' ability to act at the economic level. In the particular case of Spain, her financial and industrial development was not enough to sustain the degree of representation she longed for in foreign policy. In other words, middle nations' freedom of action at every level –economic as well as strategic- is directly proportional to the stability of their international context. During the first third of the XXth century, we may distinguish several phases. Having finished her long aged presence in America, Spain's strategical concerns were limited to Mediterranean and South-Atlantic areas. Both regions appeared vital for her safety as well as for the European system's one. Between 1904 and 1914, while two groups of alliances –the Entente and the Central Powers- maintained the balance of power, Spain could take advantage of her geographical position to warrant her territories. However, the two Moroccan crises of 1906 and 1912 served her to become aware of the precariousness of her situation, and she was forced to contain her actions at every level. That limitation turned deeper and more dramatic when the European equilibrium broke off in 1914. Only when the defeat of Germany seemed to assure the peace in the Old Continent for some time, and Spanish political crisis quieted down after the establishment of Primo de Rivera's dictatorship, the largest country in the Iberian Peninsula could go further in its strategic and economic aspirations.

The changing international attitude of the United States together with the various limits to the foreign policy of Spain help us to understand the ups and downs in Spanish-American relations between 1898 and 1930. The combination of those two factors offers us a range of possibilities wide enough to study different possibilities of interaction between great and middle powers. It is time to try and prove our division of the bilateral contacts in three different planes –political/strategic, economic/commercial and prestige-, to define each one's characteristics and to show what circumstances make any of them to predominate over the others.

Relations at the prestige level

Although nowadays it is rare, relations between two countries sometimes take place, almost exclusively, at the prestige level. It happens as a consequence of the lack of political or economic common interests. That was the case of Spanish-American exchanges between 1898 and 1914. As we have already pointed out, the political and economic worries of the United States were then restricted to Latin America and the Pacific. The only aspect of American foreign policy which involved an important part of the European countries was the ideological one. On the other hand, Spain reduced her political efforts to the Mediterranean, and the majority of her economic relations were with her nearest neighbors. That situation contributed to the creation of a bilateral context in which both the great and the middle power enjoyed a significant freedom of action in their mutual contacts, thanks to the irrelevant consequences of the dealings in the whole of their respective political and economic relations.

For a great power, a relation at the prestige level usually serves to satisfy, if it is possible, and does not imply the use of coercive measures, the interests of certain groups of public opinion. In the case of the American policy regarding Spain, several factions claimed some signs of benevolence towards the country the United States had defeated in 1898. It was a generosity in the same line as the spirit of peace and concord that influenced the ideological formulation of U.S. international action. Furthermore, this conciliatory mood seemed appropriate to deal with a nation like Spain, which for many Americans was a symbol of backwardness. From this point of view we must analyse the American desires of concluding a treaty of friendship similar to that signed in 1902, whose character was largely symbolic. The inadequacy of that treaty was evident soon, and meant a heavy burden whose consequences we could witness during the commercial negotiations of the 1920s. The same spirit of friendship also led the American government's benevolent attitude in regard with the Spanish prisoners in the Philippines, and allowed the conclusion with Spain of one of Root's arbitration treaties.

On the other hand, when the middle power faces a situation like this, its response to the great power's insinuations is inspired not only by rational judgments, but also by its feelings towards the latter. Spain's vision of the United States was then conditional on both the traditional images of America as an unspiritual and merely merchant country, and the bitterness created after the clash of 1898. Because of that the Spanish governments answered to any of the Washington's proposals with a mixture of resistance and hurt pride. In that way we must understand the obstacles Spain placed for the definite cession of Cagayán de Joló and Sibutú, and her efforts to hinder as much as possible the works of the American delegate in charge of the investigations of Cuban claims.

Relations at the economic level

On more numerous occasions the great powers have commercial or financial interests in entering into relations with the middle power. That was the level which monopolized Spanish-American relations between 1914 and 1917 and in the 1920s. Both moments were when the most important goal of U.S. policy towards Europe was the promotion of American trade and investments in the Old Continent. For this purpose Spain appeared as a tremendously attractive market. Only the most important European powers overtook her, and their control over Spanish economy had diminished as a consequence of the Great War. The middle power's reaction towards the mercantile interests of the great power varies depending on the context the former develops its political relations. The Spanish answer to the North Americans' desires of economic penetration could not be the same in a moment like World War I, when Spain's strategic position was embarrassing, than in the 1920's, when the stability of the international system gave the Madrid governments a higher capacity of action, and allowed them to carry out some economic policies of a nationalistic character. So, if the behavior of a great power is usually the same when its relations with the middle power are mainly economic, in the case of the latter it is necessary to distinguish between two different situations.

The criteria of the American administration's actions towards Spain were substantially the same ones in 1914-1917 than during the third decade of the century. If we read the speeches American governments made in those years, we can conclude their primary goal in foreign policy was the promotion of the United States' trade and finance. In both periods the State Department considered Spain as a potential recipient of American goods and money. As it usually happens whenever great powers interact at the commercial/economic level, U.S. governments worked with the collaboration of several private groups. The Department of State fought for the abolition of the Spanish transportation tax on coal essentially because of the pressures from the *Consolidation Coal Company*. Likewise, the *American Chamber of Commerce* in Barcelona played a critical role in the struggle for a definitive commercial agreement with Spain in the twenties. And after the beginning of the war as well as in the decade that followed the conflict, it was obvious the preference of the State and Commerce departments for great corporations which possessed the greatest influence among officials in Washington. The most important diplomatic efforts in favor of U.S. private interests during World War I were those that tried to benefit the *National City Bank* or the *American International Corporation*. The trend continued along the interwar period: the fight against the taxes the Spanish government raised on foreign banks was carried out essentially in favor of the *Citibank*, while the *Mercantile Bank of the Americas* was in some way relegated. As for the oil controversy, the initial concerns of the State Department focussed on the *Standard Oil Company*, while the help reached the *Vacuum Oil Company* only

indirectly. On the other hand, great powers' decisions at the economic level are the responsibility of a spectrum of offices as broad as tolerated by their administration's degree of organization: the Departments of State and Commerce, as well as the Tariff Commission determined, with their respective points of view, the commercial confrontations of the 1920s. In the same way, the Treasury Department kept on being a crucial factor when it came the time of supporting the Morgan's loan to the Spanish government.

Consequently, when using the force or the political pressure are not feasible alternatives for the great power, the success of its initiatives depends almost exclusively on the situation of the middle power. Spain's position during the years 1914-1917 was totally different from that she enjoyed in the 1920s. The war broke down the security mechanisms the Spanish governments had created in previous years, and the country happened to be subjected to the pressures and threats of the two sides in conflict. Economically the fight brought about important supplying problems for Spain. Those difficulties had to be solved without long consideration. Under such circumstances the normal thing was that the middle power's ability to act was restricted by the leading nations of the system, and it tried desperately to find strategic and financial support from any strong country which remains outside the environmental tensions. That was what Spain did when approaching the United States after 1914. However, the latter's lack of connections with Spanish strategic problems did not allow them to establish any ties of a political nature. Spain unsuccessfully made the effort to achieve America's support to struggle against the German submarines, or to resist the Allied blockade of the North Sea. She was luckier on the commercial side. Nevertheless, the growing ties between Spanish political stability and the goods imported from the United States worked in favor of the latter's objectives, and forced Madrid to submit to Washington's requests. The cabinets of Alfonso XIII did not retain any possibility to resist American diplomats' demands to remove the above mentioned transportation tax on coal, and to refrain from any increase on Spanish tariffs.

In opposition to that situation, throughout the 1920s it was not enough for the United States with using the threat of giving up the negotiations to compel Spain to yield to Washington's requirements. When the middle power finds itself in a comfortable position within the system, it enjoys more freedom and to be able to strive against great nations' demands. That may be relied on to happen whenever relations take place at an economic level, and the great power lacks of the necessary political weapons to subdue its partner. Morocco was the only point of coincidence between Spain's strategic concerns and traditional areas of interest in American foreign policy. Nevertheless, Washington's abstentionism from Europe's geopolitical controversies prevented American governments from using the Moroccan factor as an instrument to be

made use of in Spanish-American exchanges. Regarding Spain, she was able to calm down her internal turmoil momentarily, and found a somewhat relaxed position in the Mediterranean zone. Therefore she was able to have full rein to implement an economic policy which was in compliance with her nationalistic aspirations. On the second part of the decade she sought a point of balance between the above mentioned nationalism, and her need of foreign raw materials, goods and investors. Spain could then pose a greater strength to United States' demands, and denied the Americans the most favored nation status until Washington decided to take the risk of a tariff war with the Iberian Peninsula. With that background, the United States could have done little to protect the *Ford Motors Company* against the tariff reforms arbitrated by the Spanish government; to achieve the withdrawal of the foreign banks tax; or to stop the organization of the Spanish petroleum monopoly. In these two particular cases, Spain only surrendered to the demands of the United States at the end of the decade, when political and economic difficulties shadowed again the Spanish horizon. Concerning the commercial negotiations, Americans fulfilled their goals after the Spanish Directorate had understood the damaging consequences of stopping a Spanish-American trade which was vital for certain agricultural regions of the Iberian Peninsula.

What made possible for a little power like Spain, with a disorganized administration and a badly-defined or even contradictory foreign policy, to resist the aspirations of a great power like the United States? We can find the answer both in the wider range of American decision-making circles, and in the U.S. administration openness to the influences of a number of groups. The intervention of several official instances in the direction and execution of the United States' commercial policy sometimes contributed to diminish the position of the State Department. In a general level, the protectionist aspirations which prevailed in Capitol Hill counterbalanced the internationalist trend of the State and Commerce secretaries. The majority nationalist members in the Congress prevented the application of Section 315 of the 1923 Tariff in favor of Spain. The same trends guided the Department of Agriculture's actions, when Charles Marlatt made impossible to attend –as the State Department expected– some of the Spanish dictatorship's demands in connection with the embargos against Mediterranean fruits enacted by the *Federal Horticultural Board*. Neither was the policy towards Spain free from rivalries among governmental offices or officials within the State Department. The formers impeded the use of the Morgan's loan as a weapon against the creation of CAMPSA. In the same way, Hackworth's reluctance to negotiate a bilateral banking convention for the exclusive benefit of the *National City Bank* delayed for some time the help this corporation was receiving. For a long time, the different points of view of the Economic Adviser and the Solicitor's offices stopped them from threatening Spain with breaking off mutual trade relations. We can find the same type of contradictions among the various private interests protected by the State or Commerce Departments.

The defection of the *Vacuum Oil Company* helped to deteriorate the positions of the *Standard Oil* and the American government in the eyes of the Spanish authorities. The unwillingness of the Morgan bankers to support the oil companies had the very same effect. And we cannot forget the influence the suggestions of the American Chamber of Commerce in Spain had at the time of preventing the State Department from endangering Spanish-American commercial exchanges. Finally, the ITT affair illustrated the difficulties a government may face when it wishes to support a wide scope of private interests through the use of a set of principles –like the anti-monopoly dogma- which cannot be universally applied to all cases.

The mention of the principles which lay behind foreign policies leads us to consider the role ideologies and images play in a primarily economic/commercial relation. Under those circumstances the great power tends to use its perceptions about the middle power as well as the ideologies that theoretically guide its international actions to pave the way for its commercial dealings. The United States invited Spain to join the Bryan treaties system with the explicit desire of encouraging the mutual commercial intercourse. And the exploitation of their visions about Spain carried out by the United States pursued the same end when planning American participation at the Ibero-American Exposition in Seville. On the part of the middle power, this employs the prestige level as a way of asserting its plans of improving the position it occupies in the international system, and of showing its true feelings concerning the great power. Ill-will against the United States was a reality among many Spanish diplomats throughout the first third of the XXth century. Those feelings inhibited the Spanish Ministry of State from accepting the Bryan treaties until the United States made them essential to the intensification of American exportations to Spain. The same antagonism produced Spain's initial refusal of the Kellogg-Briand Pact, it delayed for several months Primo de Rivera's signature, and it compelled the Madrid government to decline the invitation to participate in the projected opening ceremonies of the Panama Canal. On the other hand, Spain's desire to prosper internationally led her to refuse her adherence to Wilson's peace proposals in 1916, and to work for her membership as an original signatory of the treaty to outlaw war in August 1928.

Relations at the political level

Whenever a great power gets involved in a situation which puts at risk its own safety, it subordinates all the aspects of its foreign policy to the overwhelming needs of the political/strategic level. That was what the United States did between April 1917 and 1920, the only period along the first third of the XXth century when they acted in the international system at the same level as the rest of the great powers. In those years U.S. international acts were all secondary to the supreme objective of winning the war, and after the armistice of designing their own position in post-war structures. In that

situation, middle powers' chances of interaction with a great power are reduced to their possession of any resource that draws the attention of the latter. Spanish-American contacts in 1917-1918 were possible because of the strategic position of the Iberian Peninsula. On one side, the United States joined the rest of the Allies in preventing Spanish waters from being used as a base for the operations of German submarines. On the other side, Washington did not ignore the value of Spain as a logistic platform to supply American soldiers stationed in France.

It is within the political level where great powers show the true amount of force they are able to deploy. Those nations do not allow any private interest or administrative controversy to interfere with the achievement of its most vital projects. In the case of Spanish-American policies, U.S. decision-making was ultimately restricted to a handful of people: the head of different departments –above all the Secretary of State-, the chiefs of offices created to improve the war machinery –the War Trade Board being the most important one- and occasionally the President –it was Wilson who decided to join France and Great Britain in protesting against the presence of submarines in the Spanish territorial waters; and not to support Spain should she enter the war in the fall of 1918. On the contrary to what occurs in a relation at the economic level, differences among officials decrease to a minimum. There was no point in Willard's disagreement with the propagandistic policy designed at Washington; or his criticism of a Naval Attaché who did nothing but follow the official policies emanated from the Navy Department. The same can be stated when talking about the pressures and influences of external agents. Cooperation among the American government and different private interests was relegated to specific situations, in which the latter could help in the developing of governmental plans. That is how officials authorized American banks –like the Citibank- to take part in the financial operations which stemmed from the Pact of August 1918. Alfred G. Smith had to subordinate the study of the possibilities Spain offered for his naval company to the needs of a Spanish-American tonnage agreement. The same thing happened to Otto Kahn, the banker, in relation with the conclusion of the financial compromise in the summer of 1918. And the requests of American producers to raise the cotton embargo against Spain turned out to be useless, because the War Trade Board coercive measures were offering extraordinary results for the war efforts of the United States.

If the great power's strict control of its administrative machinery greatly improves its ability to pressure the middle power at the political level, the latter usually ends up losing all its possibilities to resist. It is in the moment of being harassed by one of the leading countries when small nations display the weakness of their position. Spain proved her impotence before the United States twice. First, owing to the problems created by German violations of Spanish neutrality. Then the Maura's government

had to come across a dangerous balance among the allies –on one side those who urged Madrid on a stronger attitude against Berlin’s aggressions but were not ready to offer their support should Spain be forced to enter the war- and on the other side Germany –that as a matter of fact threatened the Spaniards with the declaration of hostilities if their government took reprisals and seized some of the German ships anchored in Spanish ports. Second, during the negotiation of the Spanish-American pacts of March and August 1918, when Spain bore terrible American pressures, and had to agree not only to become a supplier for the American Expeditionary Force, but also to finance the Allies’ efforts through a loan to the French government whose conditions Spanish bankers had not been ready to tolerate. Under those extreme circumstances the limitations of the middle power’s administrative structures are also revealed. The internal crisis and the disagreements within the ruling class made unachievable for Spain to apply a firm policy. The constant succession of cabinets after mid-1917 restrained the approval of a clear strategy to defy America’s demands. That situation reached its zenith during the tenure of Antonio Maura’s concentration government. It turned out to be impossible to harmonize the view of a strongly pro-allied Romanones, with Dato’s vagueness, the premier’s neutralism and the King’s fears about the consequences of breaking off relations with Germany. All those reasons explained the ups and downs of the Spanish answers to the crisis of August, 1918.

It is accurate to say that the situation improved after the signing of the Armistice. Nevertheless, this did not make easier for the country to accomplish its post-war goals. We have already signified that to establish a point of connection between a great and a middle power at a political level, the latter must retain some assets which serve the purposes of the former. For the first time in her history, Spain understood that she needed the support of the United States to perform a good position within the European system. But once the war was over, the value of Spain’s geographical position lessened for the Americans, and the country had nothing especially worthy to offer to Washington. It is true that the United States looked with sympathy upon some of the issues Romanones brought up with Wilson. However, the only reason Americans might have to support the Spanish claims –relating to Spain’s participation at the Versailles Conference, her membership in the Council of the League of Nations, or the compensations for the losses caused by German submarines- was reduced to the possibility of enlisting a friend for the eventuality of future troubles. Yet, two episodes made the value of that purpose decline: first, the vindictive attitudes of France and Great Britain implied the United States would have to confront both powers should the latter want to advance the Spaniards’ demands. Second, it became soon obvious that America might remain outside the new European order. In that situation an alliance with Spain would be worthless. The United States merely granted Spain something of what she appealed when discussing the Moroccan problem with their allies. North America and Great Brit-

ain blocked France's aspirations to throw Spain out of her part of the African protectorate. Still they did it not only to fulfill the Spanish desires, but also because a French influence over Morocco was contrary to England's strategic plans and to the traditional American policy of the Open Door.

If in a relation at the political/strategic level, economic questions mingle with political problems, and the faculty of the middle power to repel, in the field of ideologies and images happens the same. As we already discussed in chapter 6, in a warfare context or of profound political interaction, the prestige level turns into the propaganda level. The great power relegates the ideology to the role described in Hans J. Morgenthau's theoretical writings: for the countries that suffer the exercise of power of the most important nations it is a mere instrument of making it tolerable. The United States participation in World War I sometimes led them to act against the principles they have maintained in previous years. However, they used those same principles to set up an impressive propaganda apparatus whose purposes were the improvement of the America's image in the world: The Committee on Public Information. Marion and his men used their preconceptions about an archaic and backward Spain to mould their introduction of the United States as defenders of the democracy. With their projects they meant to diminish the resentment caused by the embargoes of the War Trade Board as well as the pressures of the American government relating to the submarines problem. Spain could do little to counteract this campaign. In critical moments, middle powers have to dedicate almost all their resources to safeguard their integrity, and there are no much space left to propaganda works. The articles published by Mariano Alarcón in certain American papers were nothing but symbolic. Once more, the only thing those pieces of information revealed was the inability of a nation like Spain to act freely in the middle of an international system influenced by a conflict neither the great nor the middle powers could stay outside.

9.3. Characteristics of American foreign policy towards Spain and Europe

As we already said at the beginning of these conclusions, we have two objectives for this section: we want to use Spain-U.S. relation to describe American foreign policy towards Europe and at the same time we intend to underline the fact that Spanish-American contacts never represented a special chapter in American foreign policy. Quite on the contrary, they were an integral part of the European policy of the United States. In order to achieve both goals, we will take up again the arguments regarding the true motivations of American foreign policy we have introduced in chapters 3, 4 and

7. Examined altogether, we may conclude saying that there have always been three different interpretations of U.S. international actions:

1. Ideological interpretation: Throughout their history, the United States always endeavored to promote a self-image which made them be the recipients of a series of values their leaders had the mission to safeguard. All these values focussed on the principles of individual freedom, and were applied to American foreign policy. Along the years the interpretation of these concepts evolved depending on the United States' international actions. In the XIXth century, American *exceptionalism* was translated into two major ideas: a) the existence of a *Manifest Destiny* of the American people, whose mission was to spread the values of their country throughout the Western Hemisphere; and b) the responsibility the country had of isolating itself from what occurred in Europe, where freedom and democracy were distorted as a result of unending armed conflicts. That exceptionalism and its derivations played and still play an important role in the way American administrations -Republican as well as democratic- and the intellectuals who support them define the foreign policy of the United States. McKinley justified the annexation of the Philippines with the moral obligation his country had to civilize the islands. On the other hand, *non-entanglement* as the best instrument to safeguard and to promote the values of peace and democracy aided Henry Cabot Lodge and Frank Billings Kellogg to explain the Republican foreign policies of the 1920's. Likewise, Woodrow Wilson and interwar internationalists, such as Edward Mandell House or Franklin D. Roosevelt did nothing but to adjust the theory of the Manifest Destiny in order to extend its scope all over the world.

2. Economic interpretation: In U.S. there have always been groups of scholars that have attempted to explain their country's international policy from an economic point of view. For all of them American expansion between 1880 and 1914 was based on the idea that the growth of the United States depended on the search of foreign markets which absorbed the increasing surpluses of American industry and agriculture. In the period of the World War I, this idea would have made the United States take advantage of the economic opportunities offered by the conflict. The establishment of strong financial links between North American businessmen and the Allies would have led eventually to U.S. participation in the war. An intervention they regarded as necessary in order to avoid a victory of the Central Powers which would be fully adverse for the American economic interests. In the same way, the members of this school considered interwar isolationism as a strategy designed to protect the enormous expansion of American trade and investments in the third decade of the century. Those are the concepts we have found in the writing of many American researchers at least, since 1920s. The works of Charles A. Beard were released at that time. They censured the connections among American governments and *big* business interests. In the following decade

the role in economic interpretations was taken by revisionists who reinterpreted the causes of the Great War, and influenced notably on the works of the Nye Committee. After World War II the economic visions were driven to their ultimate consequences by the members of the so-called *Open Door School*.

3. Political/strategic interpretation: In many ways, this is the most classic interpretation of the American foreign policy. Using the concepts defined by Hans Morgenthau, this school conceives the international interactions of the United States in terms of *power*. Following its explanation, all the steps in American expansion should respond to the needs the country leaders felt of protecting the U.S. integrity and preserving the nation's strength. Imperialist policy in the Caribbean and the Pacific between the XIX and the XX centuries would have been based on the assumption that the defense of those areas was essential for the safety of American shores. Participation in World War I would have been caused by fears of a German victory. However, this apprehension would derive not from the possible consequences of an Allied defeat for American economic stability, as much as the threats a victorious Germany could pose to U.S. superiority in Latin America. Likewise, Realists consider the isolationism of the 1920s and 1930s as the consequence of the misperceptions of the American leaders. The United States would not have occupied the international position reserved to them by virtue of their power. This way they would have contributed to distort the balance of power, and would have ignored their duties at the time of preventing a second world conflict from which they could not eventually escape. Those interpretations of the American foreign policy can be traced back to Theodore Roosevelt, who brought forward the premise that the American force made it necessary for the United States to take and active responsibility in world affairs. Nevertheless, those political-strategic assumptions were more popular along the turbulent years of the Cold War. Then the Realist theory of international relations grew to its full extent by inspiring the works of analysts like George Kennan and historians like Howard K. Beale –in his study of Theodore Roosevelt's foreign policy- or Arthur Schlesinger Jr.

In our own judgment, none of these interpretations is able by itself to explain all the variables which define the foreign policy of such a complex country as the United States. On the contrary, only a combination of their statements might help us to offer a satisfactory explanation of the facts we have been analyzing. As we had stated in previous sections, the primary objective of every nation's international policy consist in preserving its own integrity. Nevertheless, safety –which can be achieved through the exercise of power-, is not an end, but a means to reach other goals. The most important one is the economic development of the country; in other words, the increase of its own wealth. That way we include in the same explanation the prevailing tendencies of the two latter schools we have introduced. But, what is the role of ideology in that out-

line? It is our belief that there is a double purpose: ideologies arise first to justify the nation's actions. Asserting that we approach the propositions of the Political Realism. However Morgenthau, as well as LaFeber or William Appleman Williams rejected a second aspect of ideology. Whenever ideas stay active for long periods of time, society and its leaders internalize them and add them to their actions.

As we have already reiterated, at the beginning of the XXth century the United States were a nation struggling to get used to its responsibility as a great power. That implied a threefold evolution: at a geostrategic level, they had to withdraw from the assumption that their safety depended absolutely on keeping the stability in the Western Hemisphere and the Pacific. The country's development made it sensitive to the changes in the international system. Theodore Roosevelt noticed that and the two world wars illustrated his doctrines. At the economic level, the United States' industrial and material development allowed them to compete with other great powers in the search of foreign markets. Owing to this businessmen had to stop focusing only on Latin America and on the Far East, and should introduce their products and investments in more significant areas, i.e. the European continent. At the ideological level, they had to abandon the restrictions dictated by the theories of the *non entanglement*, the Monroe Doctrine, the *Manifest Destiny*, etc., which were conceived to prop up the activities of a regional power, but were not suitable for a country capable of acting in a worldwide scale.

During the first period of our dissertation -1898-1914-, the United States remained largely as a regional power, and barely gave some timid steps in their expansion. Theodore Roosevelt tried to involve his country into the international affairs of the great powers, and played an important role in the resolution of the Russo-Japanese War and the Algeciras Conference. Nevertheless, he failed because neither he nor his contemporaries had the ability to find a substitute for the anti-interventionist postulates which still presided over American minds. Only at the economic level the United States made some significant, albeit modest progress. Investments and trade with the Old Continent grew considerably at the end of the XIXth century. The commercial agreements of 1906 and 1909, as well as the presence of important American corporations like the *New York Life Insurance Company* prove that Spain was not an exception. Apart from that, U.S. interests towards Europe seemed to be confined to the ideological field; with the participation of the country in The Hague Conferences and the promotion of arbitration agreements such as the Root Treaties, which also included Spain.

The leading moment in North American international evolution came with World War I. Following the trend originated in the previous period, the United States first took advantage of the economic opportunities offered by the conflict. American businessmen extended their dealings to Europe, increasing their trade and investments signifi-

cantly. Again, Spain was not excluded. The American government and several private interests worked hard to place their products within the Spanish territory, in the way as in France and Great Britain. Concerning investments happened the same. It was not casual that Spain as well as France was one of the first countries which caught the attention of the *American International Corporation*. U.S. evolution at the political level needed some more time. It took three years for the country to comprehend that the conflict affected them for economic as well as for strategic grounds. However, it was mandatory for the American intervention to take place to reformulate the ideological basis of the nation's foreign policy. And it is here where lies Wilson's principal merit. He knew better than any other how to adjust *Manifest Destiny* to the needs of his time. The same scheme used to justify the President's policy in Latin America was amended to reach a universal dimension. Finally, it was Wilson who reconciled American exceptionalism with the responsibilities expected from a great power. For that reason his conceptions are still an integral part of many American administration's plans. When the change of mentality became real, and the American participation finally took place, the United States saw Europe for the first time in their history with geostrategical eyes. There all the countries which were not enemies had a role to play in the war effort. Under this assumption, neutrals became the ideal providers of the Allied armies' material needs. And here Spain fulfilled the same task as Denmark or Switzerland. As an evidence of the importance the United States conceded Spain we may point out the fact that this country was the first neutral nation in hosting a foreign section of the Committee on Public Information.

Furthermore, Wilson and his advisers made an important mistake. They found the key to transform the ideological basis of American foreign policy, but they wanted to do it too fast. American society was not ready to assume in a few months what under normal circumstances should have taken several years to achieve. That was the reason Republican administrations gave a step backwards in the political evolution of the country. Nevertheless, although public opinion prevented the country from joining the League of Nations or the World Court, the ferment of Wilsonian internationalism was present in figures like Franklin D. Roosevelt, who were willing to resurrect it when the opportunity arose. On the other hand, the adjective isolationist is appropriate only when referring to the political aspects of American international actions. In the economic field the tendency begun in the war, increased in the following years and have not stopped since then. In the 1920s North America was transformed into the engine of world economy, and the commerce with the United States became essential for the Old Continent. Officials in Washington urged to take advantage of those circumstances and promoted the American economic entry in Europe. Spain was again inserted into the plan. This country was among the first ones with which the United States attempted to negotiate a commercial treaty including the clause of the most favored nation. Likewise, we have

seen how the actions of U.S. diplomats in defense of the American commercial interests in Spain were planned thinking from a European perspective. We must not forget that the fights against the taxes on foreign banks or the oil monopoly were carried out in order to prevent similar actions in other countries of the continent.

So regarding American foreign policy towards Europe either in its political, economic or ideological evolutions, we might conclude that the State Department always designed its policies considering Spain an integral part of Western Europe, second only in comparison with great nations like France, Great Britain and Germany. If the relations between Spain and the United States had a special feature throughout the years we have examined, this was the field of mutual images. The United States kept seeing Spain as a backwards country, the result of a feudal past that still survived, and in that aspect they considered her closer to Latin American nations than to European powers. On her part, Spain remained perceiving the United States in a negative way. The clichés inherited from the XIXth century, combined with the bitterness of the defeat in 1898 produced a trace of resentment which did not exist in other nations of the Old Continent. But, as we have grasped, when the time comes of acting in international affairs, passions and stereotypes are consigned to a secondary position.

José Antonio Montero Jiménez.

Madrid-London-Robledo de Chavela, August 2005-September 2006.

APÉNDICE I

Secretarios de Estado norteamericanos (1898-1930)

- **William R. Day:**
 - Nombramiento: 26 de abril de 1898.
 - Toma de posesión: 28 de abril de 1898.
 - Cese: 16 de septiembre de 1898.
- **John Hay:**
 - Nombramiento: 7 de julio de 1905.
 - Toma de posesión: 19 de julio de 1905.
 - Cese: 27 de enero de 1909.
- **Robert Bacon:**
 - Nombramiento: 27 de enero de 1909.
 - Toma de posesión: 27 de enero de 1909.
 - Cese: 5 de marzo de 1909.
- **Philander C. Knox:**
 - Nombramiento: 5 de marzo de 1909.
 - Toma de posesión: 6 de marzo de 1909.
 - Cese: 5 de marzo de 1913.
- **William Jennings Bryan:**
 - Nombramiento: 5 de marzo de 1913.
 - Toma de posesión: 5 de marzo de 1913
 - Cese: 9 de junio de 1915.
- **Robert Lansing (interino):**
 - Nombramiento: 9 de junio de 1915.
 - Cese: 23 de junio de 1915.
- **Robert Lansing:**
 - Nombramiento: 23 de junio de 1915.
 - Toma de posesión: 24 de junio de 1915.
 - Cese: 13 de febrero de 1920.
- **Frank L. Polk (interino):**
 - Nombramiento: 14 de febrero de 1920.
 - Cese: 14 de marzo de 1920.

- **Bainbridge Colby:**
 - Nombramiento: 22 de marzo de 1920.
 - Toma de posesión: 23 de marzo de 1920.
 - Cese: 4 de marzo de 1921.
- **Charles Evans Hughes:**
 - Nombramiento: 4 de marzo de 1921.
 - Toma de posesión: 5 de marzo de 1921.
 - Cese: 4 de marzo de 1921.
- **Frank B. Kellogg:**
 - Nombramiento: 16 de febrero de 1925.
 - Toma de posesión: 5 de marzo de 1925.
 - Cese: 8 de marzo de 1929.
- **Henry Lewis Stimson:**
 - Nombramiento: 5 de marzo de 1929.
 - Toma de posesión: 28 de marzo de 1929.
 - Cese: 4 de marzo de 1933.

APÉNDICE II

Ministros y Embajadores de los Estados Unidos en España (1899-1930)

- **Bellamy Storer:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 12 de abril de 1899.
 - Presentación de credenciales: 16 de junio de 1899.
 - Fin de misión: 10 de diciembre de 1902.
- **Arthur S. Hardy:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 26 de septiembre de 1902.
 - Presentación de credenciales: 2 de marzo de 1902.
 - Fin de misión: 1 de mayo de 1905.
- **William Millar Collier:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 8 de marzo de 1905.
 - Presentación de credenciales: 15 de mayo de 1905.
 - Fin de misión: 9 de junio de 1909.
- **Henry Clay Ide:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 1 de abril de 1909.
 - Presentación de credenciales: 9 de junio de 1909.
 - Fin de misión: 8 de julio de 1913.
- **Joseph E. Willard:**
 - Embajador Extraordinario y Plenipotenciario²⁰⁸⁴.
 - Nombramiento: 10 de septiembre de 1913.
 - Presentación de credenciales: 31 de octubre de 1913.

²⁰⁸⁴ Joseph E. Willard fue comisionado originalmente como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario el 18 de julio de 1913. Sin embargo, antes de tomar posesión efectiva del cargo, la misión norteamericana en España fue elevada al rango de Embajada, y Willard al de Embajador.

- Fin de misión: 7 de julio de 1921.
- **Cyrus E. Woods:**
 - Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 24 de junio de 1921.
 - Presentación de credenciales: 14 de octubre de 1921.
 - Fin de misión: 18 de abril de 1923.
- **Alexander Pollock Moore:**
 - Embajador Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 3 de marzo de 1923.
 - Presentación de credenciales: 16 de mayo de 1923.
 - Fin de misión: 20 de diciembre de 1925.
- **Ogden H. Hammond:**
 - Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 21 de diciembre de 1925.
 - Presentación de credenciales: 26 de marzo de 1926.
 - Fin de misión: 13 de octubre de 1929.
- **Irwin B. Laughlin:**
 - Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.
 - Nombramiento: 1 de octubre de 1929.
 - Presentación de credenciales: 24 de diciembre de 1929.
 - Fin de misión: 12 de abril de 1933.

APÉNDICE III

Presidentes del Consejo y Ministros de Estado de España (1914-1931)

- **27 de octubre de 1913 a 9 de diciembre de 1915**
 - Presidente del Consejo: Eduardo Dato Iradier.
 - Ministro de Estado: Salvador Bermúdez de Castro y O'Lawlor, Marqués de Lema.
- **9 de diciembre de 1915 a 19 de abril de 1917**
 - Presidente del Consejo: Álvaro de Figueroa y Torres, Conde de Romanones.
 - Ministro de Estado: Miguel Villanueva Gómez (9/XII/1915-25/II/1916). Álvaro de Figueroa y Torres, Conde de Romanones (25/II/1916-30/IV/1916). Amalio Gimeno Cabañas (30/IV/1916-19/IV/1917).
- **19 de abril de 1917 a 11 de junio de 1917**
 - Presidente del Consejo: Manuel García Prieto, Marqués de Alhucemas.
 - Ministro de Estado: Juan Alvarado del Saz.
- **11 de junio de 1917 a 3 de noviembre de 1917**
 - Presidente del Consejo: Eduardo Dato Iradier.
 - Ministro de Estado: Salvador Bermúdez de Castro y O'Lawlor, Marqués de Lema.
- **3 de noviembre de 1917 a 22 de marzo de 1918**
 - Presidente del Consejo: Manuel García Prieto, Marqués de Alhucemas.
 - Ministro de Estado: Manuel García Prieto, Marqués de Alhucemas.
- **22 de marzo de 1918 a 9 de noviembre de 1918**
 - Presidente del Consejo: Antonio Maura y Montaner.
 - Ministro de Estado: Eduardo Dato Iradier.
- **9 de noviembre de 1918 a 5 de diciembre de 1918**
 - Presidente del Consejo: Manuel García Prieto, Marqués de Alhucemas.
 - Ministro de Estado: Álvaro de Figueroa y Torres, Conde de Romanones.
- **5 de diciembre de 1918 a 15 de abril de 1919**
 - Presidente del Consejo: Álvaro de Figueroa y Torres, Conde de Romanones.
 - Ministro de Estado: Álvaro de Figueroa y Torres, Conde de Romanones.
- **15 de abril de 1919 a 20 de julio de 1919**

- Presidente del Consejo: Antonio Maura y Montaner
- Ministro de Estado: Manuel González-Hontoria y Fernández-Ladreda.
- **20 de julio de 1919 a 12 de diciembre de 1919**
 - Presidente del Consejo: Joaquín Sánchez de Toca Calvo.
 - Ministro de Estado: Salvador Bermúdez de Castro y O'Lawlor, Marqués de Lema.
- **12 de diciembre de 1919 a 5 de mayo de 1919**
 - Presidente del Consejo : Manuel Allendesalazar Muñoz de Salazar.
 - Ministro de Estado: Salvador Bermúdez de Castro y O'Lawlor, Marqués de Lema.
- **5 de mayo de 1920 a 13 de marzo de 1921**
 - Presidente del Consejo: Eduardo Dato Iradier (5/V/1920-8/III/1921). Gabino Bugallal Araújo (8/III/1921-13/III/1921).
 - Ministro de Estado: Salvador Bermúdez de Castro y O'Lawlor, Marqués de Lema.
- **13 de marzo de 1921 a 14 de agosto de 1922**
 - Presidente del Consejo: Manuel Allendesalazar Muñoz de Salazar.
 - Ministro de Estado: Salvador Bermúdez de Castro y O'Lawlor, Marqués de Lema.
- **14 de agosto de 1921 a 8 de marzo de 1922**
 - Presidente del Consejo: Antonio Maura y Montaner
 - Ministro de Estado: Manuel González-Hontoria y Fernández-Ladreda.
- **8 de marzo de 1922 a 7 de diciembre de 1922**
 - Presidente del Consejo: José Sánchez-Guerra Martínez.
 - Ministro de Estado: Joaquín Sánchez Prida (8/III/1922-4/XII/1922). Francisco Bergamín y García (4/XII/1922-7/XII/1922).
- **7 de diciembre de 1922 a 15 de septiembre de 1923**
 - Presidente del Consejo: Manuel García Prieto, Marqués de Alhucemas.
 - Ministro de Estado: Santiago Alba Bonifaz.
- **15 de septiembre de 1923 a 3 de diciembre de 1925 (Directorio Militar)**
 - Presidente: Miguel Primo de Rivera y Orbaneja, Marqués de Estella.
 - Responsable de los asuntos de Estado: Fernando Espinosa de los Monteros y Bermejillo.
- **3 de diciembre de 1925 a 30 de enero de 1930**
 - Presidente del Consejo: Miguel Primo de Rivera y Orbaneja, Marqués de Estella.

- Ministro de Estado: José Yanguas Messía (3/XII/1925-20/II/1927). Miguel Primo de Rivera y Orbaneja, Marqués de Estella (20/II/1927-30/I/1930)²⁰⁸⁵.
- **30 de enero de 1930 a 18 de febrero de 1931**
 - Presidente del Consejo: Dámaso Berenguer Fusté.
 - Ministro de Estado: Jacobo Stuart Fitz James Falcó Portocarrero y Osorio, Duque de Alba.
- **18 de febrero de 1931 a 14 de abril de 1931**
 - Presidente del Consejo: Juan Bautista Aznar y Cabañas.
 - Ministro de Estado: Conde de Romanones.

²⁰⁸⁵ Desde el 3/XI/1928 el Ministerio de Estado desapareció, quedando asimilado a la Presidencia del Consejo de Ministros.

APÉNDICE IV

Ministros y Embajadores de España en los Estados Unidos (1898-1930)

- **José Brunetti y Gayoso, Duque de Arcos:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Presentación de credenciales: 3 de junio de 1899.
 - Fin de misión: 22 de noviembre de 1901.
- **Juan Riaño y Gayangos:**
 - Encargado de Negocios y Secretario de la Legación.
 - Período de servicio: de 22 de noviembre de 1901 al 22 de julio de 1902.
- **Emilio de Ojeda y Perpiñán:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Presentación de credenciales: 22 de julio de 1902.
 - Fin de misión: 11 de abril de 1905.
- **Manuel Walls y Merino:**
 - Encargado de Negocios y Segundo Secretario de la Legación.
 - Período de servicio: 11 de abril de 1905 a 30 abril de 1905.
- **Luis Pastor:**
 - Encargado de Negocios y Primer Secretario de la Legación.
 - Período de servicio: 30 de abril de 1905 a 13 de marzo de 1907.
- **Ramón Piña y Millet:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Presentación de credenciales: 13 de marzo de 1907.
 - Fin de misión: 24 de junio de 1909.
- **Luis Pastor:**
 - Encargado de Negocios y Primer Secretario de la Legación.
 - Período de servicio: 24 de junio de 1909 a 31 de julio de 1910.
- **Rodrigo Saavedra y Vinent, Marqués de Villalobar:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Presentación de credenciales: 31 de julio de 1909.

- Fin de misión: 25 de febrero de 1910.
- **Francisco Zea Bermúdez:**
 - Encargado de Negocios y Secretario de la Legación.
 - Período de servicio: 25 de febrero de 1910 a 24 de mayo de 1910.
- **Juan Riaño y Gayangos:**
 - Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.
 - Presentación de credenciales: 24 de mayo de 1910.
 - Fin de misión: 1 de diciembre de 1913.
- **Juan Riaño y Gayangos:**
 - Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.
 - Presentación de credenciales: 1 de diciembre de 1913.
 - Fin de misión: 23 de agosto de 1926.
- **Mariano Amoedo y Galarmendi:**
 - Encargado de Negocios y Segundo Secretario de la Embajada.
 - Período de servicio: 23 de agosto de 1926 a 21 de septiembre de 1926.
- **Eduardo García Comín:**
 - Encargado de Negocios y Consejero de la Embajada.
 - Período de servicio: 21 de septiembre de 1926 a 11 de octubre de 1926.
- **Alejandro Padilla y Bell:**
 - Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.
 - Presentación de credenciales: 11 de octubre de 1926.
 - Fin de misión: 15 de abril de 1931.

APÉNDICE V

Principales funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos en Madrid (1914-1930)

- **Counselor:**
 - Charles S. Wilson (3/X/1916)
 - Willing Spencer (4/I/1922)
 - Francis White (117X/1926)
 - Sheldon Whitehouse (15/III/1928)

- **Primer Secretario de Embajada:**
 - Fred Morris Dearing (11/II/1914)
 - Hallett Johnson (23/VII/1923)
 - John F. Martin (3/III/1924)

- **Segundo Secretario de Embajada:**
 - Sheldon L. Crosby (16/VII/1914)
 - Thomas Hinckley (21/VII/1915)
 - Robert M. Scotten (12/II/1917)
 - Benjamín Reath Riggs (4/VI/1922)
 - Henry I. Dockweiler (3/III/1924)
 - Elbridge D. Rand (1/III/1926)
 - Percy A. Blair (7/II/1927)
 - Walter H. Shoelkopf (16/IV/1928)
 - J. Webb Benton (30/IX/1929)

- **Tercer Secretario de Embajada:**
 - John N. Hamlin (1/VII/1926)
 - Stuart E. Grummon (12/VII/1927)

- **Agregado Comercial:**
 - Charles W.A. Veditz (5/XI/1914)

- Chester Lloyd Jones (1919)
 - Charles H. Cunningham (22/X/1920)
 - Charles A. Livengood (30/VI/1927)
- **Adjunto al Agregado Comercial:**
- Evett D. Hester (15/IV/1926)
- **Agregado Naval:**
- Benton C. Decker (12/V/1917)
 - David McDougal LeBreton (12/VII/1921)
 - Frank B. Upham (15/XII/1922)
 - Thomas L. Johnson (17/V/1924)
 - Richard D. White (20/IV/1926)
 - George Washington Steele (16/III/1928)
- **Adjunto al Agregado Naval:**
- Philip LaMontague (5/IX/1917)
 - George A. Dorsey (1918)
 - Jules James (30/VI/1924)
 - Dallas D. Dupre (19/XII/1925)
 - Hugh P. LeClair (24/IV/1928)
- **Agregado Militar:**
- John W. Lang (10/XII/1917)
 - Thomas L. Van Natta (1918)
 - Reginald B. Cocroft (22/VII/1921)
 - Campbell B. Hodges (23/III/1923)
 - Frederick W. Manley (2/II/1926)
 - Robert H. Fletcher, jr. (24/X/1929)
 - Robert Le G. Walsh (7/V/1929). Especializado en asuntos aéreos.
- **Adjunto al Agregado Militar:**
- Wilson P. Foss (10/XII/1917)
 - George Bronson Rea (1918)

- Burton K. Yount (4/IX/1926)

- **Representantes del *War Trade Board*:**

- David Harrell (1917)
- William A. Chadbourne (1918)

APÉNDICE VI

Principales funcionarios de la Embajada de España en los Estados Unidos (1914-1930)

- **Consejero de Embajada:**
 - Manuel Walls y Merino.
 - Juan Francisco de Cárdenas.

- **Secretario de Embajada:**
 - José M. Linares Rivas.

- **Primer Secretario:**
 - Eduardo García Comín.
 - Vicente G.-Arnao.

- **Segundo Secretario:**
 - Conde de San Esteban de Cañongo.
 - Buenaventura Caro.
 - Mariano de Amoedo y Galarmendi.

- **Tercer Secretario:**
 - Jaime Agelet y Garriga.

- **Agregado:**
 - Fernando Alcalá-Galiano y Smith.
 - Pelayo García Olay.
 - Joaquín Sánchez.
 - Beltrán Mathieu.
 - Pedro de Soto y Domecq.
 - Ramón Padilla y de Satrústegui.

- Fernando Silvela y de Tordesillas (asuntos agrícolas).
- Conde de Santa Cruz de los Manueles.
- Juan de las Bárcenas y de la Huerta.
- Conde de Berlanga de Duero.

- **Agregado Militar:**

- Nicolás Urcullu y Cereijo.
- Victoriano Casajus.

- **Agregado Naval:**

- Gabriel Ferrer.
- Adolfo H. de Solás.
- José Iglesias y Abelaira.

- **Agregado Honorífico:**

- Arturo Heeren.

APÉNDICE VII

Telegrama de Joseph E. Willard acerca de la entrevista mantenida con el Rey Alfonso XIII a los pocos días de comenzar la Primera Guerra Mundial

29 de agosto de 1914

(Confidential
When War Broke Out)

San Sebastian August 29th- 1914- Volume I

State Department confidential to President
Secretary State Lansing and only such others
as imperative to inform.



This A. M. August 29th I had audience of 1.15 minutes with King. He first informed me he had just learned that the German troops had succeeded in turning the left flank of the allies forces at or near the Belgium frontier thus cutting off English troops from the north coast of France, and that the German advance guard was now within one hundred kilometers of Paris. He believed that Germans would succeed in absolutely crushing France, but that in the meanwhile Russian successes on the Eastern border and against Austria would continue. He expressed himself as anxious to co-operate with our government in re-establishing peace, but would be unwilling to participate in peace proceedings based on Germany's success in crushing France. He anticipated that Germany might in this case make such meditation. He expected Russian success and feared that in not far distant future, "Eastern Europe would have to reckon with one slav as menace similar to one yellow peril. He asked me to suggest to my Government its consideration of the advisability of quietly but effectively mobilizing its fleet in the north Atlantic for protecting and enforcing neutrality. He feared that Germany's ultimate success would be followed by her encroachment, first on Spain's island possessions, and in Africa and finally on the Western Hemisphere which he believed inimical to our interests. He said he wished to establish the most cordial relations between Spain and U.S.A. and that he earnestly desired our people to avail themselves of one opportunity to replace Germans, whose successful commercial invasion of Spain had been checked by this war. He asked that our Government arrange for representatives of our business interests to come at once to Spain, stating that all facilities would be furnished them. He confirmed the recent statement of Minister of Foreign Affairs, that the _____ of State would establish a branch in America and he expressed the earnest wish that one of our financial institutions mentioning the National City Board of New York would establish similar institutions in Madrid. He promised his government's cordial support, and hoped thereby to establish an interchange of financial credits and other business most probable to both countries.

At this juncture I brought to his Majesty's attention one peace Treaty between the United States and Great Britain and France respectively, copies of what were handed me by all of State. Several weeks ago, saying that I felt nothing could be more productive of the commercial relations which he desired than the satisfaction of a similar treaty but Spain and the U. S. added that this was one opportune moment to acknowledge the desired result, and that any delay would tend to diminish the effect of such action. He promised me that he would secure the two copies above referred to which I had handed to the Minister of State a few days ago, take up with one Prime Minister their consideration upon his return to Madrid tomorrow, and gave me definite answer within next few days. I feel he appreciates the advantages and desirability of such a treaty, and that his influence will be strongly excited, but I nevertheless fear on the part of his cabinet the Spanish tendency to postpone. I shall however let no opportunity to press this matter escape me. The King further stated that his position was most trying, that his army was pro German in its sentiment due to the military ability to organize which Germany had displayed, that the conservative party now in power was thoroughly in accord with him, and his determination to maintain strict neutrality, that the liberal party was anxious for Spain to ally himself with France and Great Britain, that the clerical party was anti-French, on account of present French attitude toward the church, that his own blood ties were elements of embarrassment; that his personal inclination was to take part in the struggle, but that his duty to Spain was paramount, and that the neutrality would be rigidly maintained.

I replied assuring him of my understanding of the difficulties of his situation and my appreciation of the friendly sentiments he had before expressed towards our Government and said that the satisfaction of the proposed treaty at this moment would emphasize these sentiments. I told him that our Government had decided to attach to each Embassy a representative of the department of commerce, whose duty would be to further business relations. He promised his co-operation and urged again



that we send tactful business representatives to Spain who would stay here. Steady business conditions, supply the wants of Spain from America and facilitate in return. The exportation of Spanish goods to the United States. He especially asked that Electric exports be sent to replace those of Germany, who prior to the war had made such progress. He urged the establishment of a Steamship Line under the American flag from some United States port to Vigo, Cadiz or Barcelona, and again promised liberal facilities. He asked me to communicate his views and wishes to the President and to keep him advised as to my government's attitude. I feel that the King has a thorough grasp of the situation, and the opportunities it offers for the development of Spain, and for the improvement of her relations, commercial and otherwise, with the United States and that this interview can leave no doubt as to his sincerity.

I therefore respectfully urge that we avail ourselves of the great opportunity offered us. I shall be glad to have full instructions, and an expression of the President's wishes, which I may communicate to His Majesty's in person. If prompt and concrete action is not taken, this opportunity may be lost, and the attitude of the King and his Government may materially change.



APÉNDICE VIII

Texto de los acuerdos comerciales y financieros hispano-estadounidenses de marzo y agosto de 1918 (transcripción)

AMAE, Política, Política Exterior, Estados Unidos, H 2443.

ACUERDO ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS, RELATIVO AL COMERCIO, DE 7 DE MARZO DE 1918

Al Excelentísimo Señor Joseph E. Willard. Embajador de los Estados Unidos de América, Madrid, 7 de marzo de 1918. Exmo. Señor.- Muy Señor mío: Con el fin de extender las relaciones comerciales entre España y los Estados Unidos, y de fomentar el intercambio continuado y amistoso entre ambos países, el Gobierno de S. M. Católica y el Gobierno de los Estados Unidos de América otorgan y aceptan por la presente, las siguientes mutuas concesiones, sujetas a la observancia del arreglo convenido hoy entre los Gobiernos de España y Francia.

PRIMERA.- El Gobierno español se obliga a permitir la exportación sin restricción en lo que concierne al destino o a las cantidades de los objetos siguientes:

- 1º.- Piritas.
- 2º.- Plomo, zinc y cobre en bruto y minerales de todas clases.
- 3º.- Lana manufacturada.

SEGUNDA.- El Gobierno español se obliga igualmente a permitir la exportación de los productos a continuación mencionados en la medida permitida por las necesidades nacionales y las obligaciones internacionales, teniendo en cuenta la producción.

- 1º.- Arroz, pasas, cebollas, aceite de oliva.
- 2º.- Artículos de algodón, de cáñamo y yute.
- 3º.- Cueros y pieles en bruto y manufacturados.
- 4º.- Coches y toda clase de vehículos empleados para los transportes.

TERCERA.- Además el Gobierno español se obliga a conceder los permisos de exportación que se le pidan en un plazo próximo, para los artículos siguientes:

- 1º.- 300.000 mantas (además de las 200.000 ya compradas).
- 2º.- 4.000 toneladas de cebollas.
- 3º.- 2.000 toneladas de pasas.
- 4º.- 2.000 toneladas de arroz.
- 5º.- 20.000 mantas de sillas de montar.
- 6º.- 240.000 yardas de lona.

7º.- 20.000 libras de jabón de Castilla.

8º.- 20.000 galones de aceite de oliva.

9º.- 20.000 cueros para bridas.

10º.- 20.000 cueros para atalaje.

11º.- 100.000 libras de cueros para arneses.

CUARTA.- Los Estados Unidos se obligan recíprocamente a permitir la exportación de América para España en los productos que esta necesite, en la medida de las necesidades de los Estados Unidos y de sus aliados, y sólo por las cantidad correspondiente a la satisfacción de las necesidades nacionales de España, evitando la formación de reservas de algodón innecesarias.

En virtud de este arreglo se permitirá la exportación de algodón hasta la cantidad de 35.000 balas por mes, y principiará el 1º de marzo; la del petróleo y sus derivados podrá llegar a 4.000 toneladas por mes y principiará en 1º de mayo. En esta cantidad no estarán comprendidas las 8.000 toneladas de petróleo ya concedidas a España.

QUINTA.- El Gobierno de los Estados Unidos se obliga también a permitir la exportación de los artículos cuya salida se autorice en las condiciones indicadas en el artículo IV.

Corresponde mencionar en especial los siguientes:

Cobre en hojas, en tubos y en alambre.

Hierro y acero en barras, en tubos y en alambre.

Productos químicos incluso el aceite de anilina.

Máquinas y material eléctrico en general.

Material para telégrafos y teléfonos.

Sulfato de amoniaco.

Aluminio.

Tabaco.

SEXTA.- A cambio de la autorización de salida inmediata especificada en el artículo 111, los Estados Unidos conceden por su parte a España la autorización para exportar inmediatamente de los Estados Unidos:

Los pedidos de ferrocarriles ya hechos a los Estados Unidos.

2.000 barriles de parafina.

12.000 barriles de oleonafra y lubricantes.

22.000 barriles de residuos de petróleo.

Los derivados del petróleo así en cargados se considerarán comprendidos en la cantidad total de petróleo y de sus derivados mencionada en el artículo IV.

SÉPTIMA.- Se hace constar que teniendo las condiciones establecidas carácter de reciprocidad, cada una de las partes supeditará su cumplimiento por la otra.

OCTAVA.- Se conviene mutuamente que los derechos sobre la exportación aplicables a los artículos antes designados, no podrán exceder de los tipos convenidos por Francia.

NOVENA.- Cada Nación asegurará respectivamente por su cuenta y riesgo el transporte por mar de sus adquisiciones.

DÉCIMA.- Cuando por efecto de la cláusula Cuarta, los Estados Unidos hayan satisfecho sus necesidades como se indica en el artículo tercero, no se restablecerá la prohibición de exportación de los productos americanos a España y de los productos españoles a los Estados Unidos o a Francia para las necesidades de los Estados Unidos en dicho país, en el curso del período que quede por transcurrir de la validez del presente arreglo mientras las condiciones contenidas en él se cumplan fielmente, porque el presente contrato tiene por objeto favorecer el comercio de los dos países, proveer a sus necesidades y reducir, en la medida de lo posible las cargas y trabas que padecen ambas naciones como consecuencia de la perturbación que actualmente existe en el comercio mundial. Sin embargo esta cláusula no eximirá a los exportadores de la necesidad de obtener licencias de cada país, y quedarán sometidos a las leyes y reglamentos que les conciernen, dictados por España y los Estados Unidos, quienes en todo caso conservan el derecho de limitar la exportación de un artículo cualquiera si lo entienden necesario para satisfacer sus propias necesidades o cumplir las obligaciones internacionales existentes con los países de la Entente o neutrales.

UNDÉCIMA.- En lo que concierne a los transportes por ferrocarril, ambos países harán respectivamente cuanto de ellos dependa para obtener las mayores facilidades posibles, enterándose mutuamente de los puntos más convenientes para la carga y descarga.

DUODÉCIMA.- La reexportación de los artículos y productos comprendidos en el presente acuerdo no podrá efectuarse a país distinto de aquel que se haya designado en la petición de exportación, sin permiso de España o el de los Estados Unidos, según el caso.

DÉCIMA TERCERA.- Inmediatamente después de la firma del presente arreglo principiarán las negociaciones para llegar a un acuerdo acerca del transporte por mar entre España y los Estados Unidos, acuerdo que tendrá por objeto servir a los mutuos intereses de ambos países, asegurándoles las ventajas recíprocas que resulten de la mejor utilización posible de los barcos españoles y americanos que toquen respectivamente en los puertos de ambas naciones. Entre tanto que este acuerdo se convenga, y sin que en todo caso el plazo pueda exceder de dos meses, cada uno de los dos Gobiernos facilitará en cuanto le sea posible el carboneo de los barcos de otro que toquen en su puertos, a fin de evitarles retrasos inútiles y de acelerar su rotación.

DÉCIMA CUARTA.- Este acuerdo tiene por objeto general suprimir en cuanto sea posible todas las restricciones en las mutuas relaciones comerciales entre las Potencias signatarias, restricciones que ahora hacen necesarias entre ellas las dificultades existentes en todo el comercio mundial.

DÉCIMA QUINTA.- Cuando sean solicitadas, serán concedidas licencias de exportación para productos que hayan de ser manufacturados, y serán utilizables para la exportación de esos productos una vez terminados.

DÉCIMA SEXTA.- El presente arreglo estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 1918 inclusive.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a VE las seguridades de mi alta consideración.- Firmado: El Marqués de Alhucemas.- Está conforme.

ACUERDO complementario del anterior, firmado el 28 de agosto de 1918

Embajada de España en Washington

San Sebastián, 28 agosto 1918.

Muy Señor mío:

Con el fin e fomentar y facilitar las relaciones comerciales entre España y los Estados Unidos y el mutuo cambio de sus respectivas mercaderías, el Gobierno de S.M. Católica y el Gobierno de los Estados Unidos de América han llegado al siguiente acuerdo:

PRIMERO.- Este acuerdo es complementario del celebrado entre ambos Gobiernos el 7 de marzo de 1918, cuyas estipulaciones siguen en vigor y se consideran como formando parte del actual.

SEGUNDO.- El Gobierno español autoriza la concesión por banqueros españoles a banqueros de los Estados Unidos de América de créditos hasta la cantidad de doscientos cincuenta millones de pesetas, de las que se hará uso por letras giradas a noventa días durante los próximos nueve meses.

Estas letras podrán ser ampliadas o renovadas por los plazos que los banqueros acuerden, siempre que siga en vigor el acuerdo de 7 de marzo de 1918 adicionado con el presente o modificado de común acuerdo por ambos gobiernos, o siempre que, sin prórroga expresa, siga entre ambos países el intercambio de productos previstos en dicho convenio. El Gobierno español permitirá la importación libre de oro para el reembolso de los créditos.

TERCERO.- Ambos gobiernos tienen propósito de que el intercambio recíproco de mercancías se efectúe directamente y por medio de relaciones financieras entre los banqueros y sus respectivos países.

CUARTO.- Queda entendido que las pesetas que se entreguen a los banqueros americanos en virtud de los créditos autorizados en el artículo segundo, habrán de emplearse en compras hechas en España por los Estados Unidos a sus súbditos; y esperan que dichos créditos sean liquidados por medio de exportación de los Estados Unidos a España de algodón, tabaco, petróleo, maquinaria y otros artículos.

La liquidación de estas compras hasta el 31 de diciembre próximo se efectuará en pesetas o dollars al tipo de cambio corriente en la fecha de efectuarse el pago. Después del 31 de diciembre podrá quedar sujeta a las reglas que adopten los Estados Unidos con carácter general para los países neutrales en que concurren las mismas circunstancias que en España.

QUINTO.- Además del intercambio de mercancías establecido en el acuerdo de 7 de marzo de 1918, ambos gobiernos, animados en un espíritu de amistosa cooperación y con el deseo de fomentar sus mutuas relaciones comerciales, permitirán la exportación de canti-

dades adicionales de los artículos que en dicho acuerdo se mencionan y de otros productos que mutuamente se solicitan dentro de las posibilidades de cada país, teniendo en cuenta las necesidades de su abastecimiento interior y sus compromisos internacionales.

Queda entendido que el Gobierno de los Estados Unidos no deducirá de las cantidades regulares de petróleo concedidas con arreglo a dicho acuerdo, las pérdidas en los vapores "Serantes" y "Ramón de Larrinaga".

SEXTO.- Ambos gobiernos procurarán que los permisos de exportación se concedan con regularidad y sin dilación y que la regulación de las concesiones se efectúe de modo que evite alzas abusivas en el precio.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi más distinguida consideración.

Firmado.- Eduardo Dato

Señor Norman H. Davis. Delegado Financiero Especial de los Estados Unidos de América.

ACUERDO celebrado este día 29 de agosto de 1918 en San Sebastián, España, por y entre los Estados Unidos de América, representados por su Delegado Especial financiero en España Norman H. Davis y el Banco Urquijo, domiciliado en Madrid España, por su Consejero Gerente Don Luis de Urquijo y el Banco de Barcelona, con domicilio en Barcelona, España, por su administrado José María Martínez Marqués

CONSIGNAN

PRIMERO.- El Banco Urquijo y el Banco de Barcelona conjuntamente establecen un crédito de Setenta y cinco millones (75.000.000) de pesetas a favor del Banco o bancos de los Estados Unidos de América que sean designados por el departamento de Hacienda de los Estados Unidos o por la Federal Reserve Bank of New York.

SEGUNDO.- Dicho crédito de Setenta y cinco millones (75.000.000) de pesetas, será puesto a disposición del Banco o bancos designados en virtud de letras de cambio y en los plazos siguientes:

Veinticinco millones (25.000.000) de pesetas o cualquier parte de ellas en o después del 5 de septiembre de 1918.

Veinticinco millones (25.000.000) de pesetas o cualquier parte de ellas en o después del 20 de septiembre de 1918.

El resto o cualquier parte de él en o después del día 30 de septiembre de 1918.

La parte de dicho crédito de Setenta y cinco millones (75.000.000) de pesetas que no se disponga dentro del plazo de tres meses después de la fecha de este acuerdo no será disponible después.

TERCERO.- Las letras de cambio giradas contra este crédito serán por el plazo de 90 días vista (noventa) y a cargo por mitad de cada uno de los dichos Bancos.

Cada banco aceptará todas las letras de cambio giradas a su cargo por este acuerdo y por aceptar tales letras de cambio recibirá una comisión de un octavo (1/8) por ciento del total de cada letra de cambio por cada 90 días (noventa).

Toda letra de cambio girada contra este crédito será renovable a su vencimiento una, dos o tres veces por medio de nuevas letras de cambio giradas a 90 días (noventa) vista. Las respectivas letras de cambio serán giradas por importe máximo de doscientas cincuenta mil pesetas (250.000) cada una.

CUARTO.- Cada uno de los dichos bancos cuando a ello sean requeridos descontarán o procurarán el descuento de cualquier letra de cambio girada de acuerdo con este convenio al interés de cuatro y medio por ciento anual.

QUINTO.- Cada letra de cambio girada por este Convenio estará garantizada por un depósito en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, de obligaciones de los Estados Unidos hasta la suma de tal letra de cambio. Dichos valores serán depositados donde determine la Tesorería de Hacienda de los Estados Unidos y el Embajador allí de España o su representante acreditado. Tales obligaciones depositadas como garantía estarán debidamente autorizadas y expedidas pro los Estados Unidos pagaderas en pesetas o a la elección de dicho Gobierno en monedas de oro o lingotes de oro a razón de veintinueve décima punto cero o tres veintidós (29.0322) gramos de oro fino por cada cien pesetas y por un año a partir de su fecha devengando como interés mínimo el cuatro y medio (4 y ½) por ciento al año.

Las obligaciones así depositadas que venzan antes de la letra o letras de cambio que garantizan podrán ser retiradas para sustituirlas por otras equivalentes cuyo vencimiento coincida con el final de los establecidos en este acuerdo.

SEXTO.- El Banco Urquijo y el Banco de Barcelona pagarán la mitad del timbre de cualquier impuesto que se exija por las Leyes españolas respecto a las letras de cambio giradas bajo este acuerdo.

SÉPTIMO.- Se comprende que los Bancos Americanos designados para girar las letras de cambio a cargo de los Bancos Españoles por los créditos establecidos en este acuerdo han de ser socios de la Federal Reserve System.

OCTAVO.- En o antes del día 25 de septiembre de 1918 el Baco Urquijo y el Banco de Barcelona o los banqueros que sean designados por el Gobierno Español acuerdan formar un sindicato banquero o Asociación de bancos o banqueros españoles, el cual establecerá un crédito adicional hasta la suma de ciento setenta y cinco millones de pesetas (175.000.000) a favor del Banco o bancos de los estados Unidos de América que sean designados por el departamento de Hacienda de los Estados Unidos o la Federal Reserve Bank of New York. Este crédito de ciento setenta y cinco millones (175.000.000) de pesetas o cualquier parte de esta suma será disponible bajo las mismas condiciones de interés, comisión, aceptación, descuento, seguridad, letras de cambio, renovaciones y demás establecidas para el crédito de setenta y cinco millones (75.000.000) de pesetas. Las letras de cambio de este mayor crédito podrán ser presentadas para aceptación y descuento en cualquier fecha después del primero de octubre de 1918 y antes de primero de Junio de 1919, pero en cantidad no mayor de cincuenta millones (50.000.000) de pesetas cada treinta días.

El Banco Urquijo y el Banco de Barcelona o el Gobierno español en el día 25 de septiembre de 1918 o antes comunicarán al Gobierno español en el día 25 de septiembre de 1918 o antes por medio del Embajador de los Estados Unidos de América en España los nombres de los Bancos adicionales a cargo de los cuales se podrán girar letras de cambio para el crédito de ciento setenta y cinco millones de pesetas (175.000.000) y el importe de las letras de cambio que se podrá girar a cargo de cada uno respectivamente.

NOVENO.- Los créditos a que se refiere este acuerdo se establecen con la autorización del Gobierno de Su Majestad y en relación con el Convenio celebrado entre dicho Gobierno y el Gobierno de los Estados Unidos de América. Se espera que las letras de cambio giradas por este acuerdo serán pagadas al cumplirse el plazo indicado con pesetas recibidas en pago de algodón, petróleo, maquinaria, y exportados de los Estados Unidos de América, pero es entendido y convenido que si por cualquier razón imprevista esto no se hiciera, las letras de cambio o cualquier parte de ellas pueden ser pagadas en oro que será recibido por los bancos españoles bajo la base de veintinueve décimas punto cero tres veintidós (29.0322) gramos de oro fino por cada cien pesetas. Si el librador de estas letras de cambio elige pagar así las mismas en oro al vencimiento total del plazo fijado y el Banco de España en tal tiempo rehusa recibir el oro bajo la base estipulada de paridad, entonces el Banco que haya aceptado la correspondiente letra de cambio se reserva el derecho de, en lugar de recibir así el oro en pago, renovar la respectiva letra o letras de cambio o cualquier parte a elección de librador hasta seis meses en dos plazos de noventa días cada uno, tales renovaciones serán aceptadas y descontadas al mismo costo para el librador que la letra de cambio original o renovaciones de la misma.

DÉCIMO.- Es entendido que los Bancos Americanos no están obligados a utilizar la totalidad ni aún parte de los susodichos créditos. En testimonio de lo cual las partes firman por medio de dichos representantes.

Los Estados Unidos de América por su Delegado Financiero especial.

Banco Urquijo por su Consejero Gerente.

Banco de Barcelona por su Administrador.

Este acuerdo está firmado por triplicado en inglés y en español.

APÉNDICE IX

Listado de las películas importadas en España por el Comité de Información Pública

NARA, RG 84, Embassy Madrid, 1918

Catalogue of Educational Motion Pictures

Collected from various sources in the United States and sent to Spain as an expression of friendship and in the hope of promoting a better acquaintance between the people of Spain and of the United States

1	Artillery Drill: Exercises by recruits of the new army with field artillery.
2	The U.S. Naval Academy: Drills and exercises by the cadets together with views of the new buildings.
3	The Summer Cruise: Cadets of the U.S. Naval Academy aboard the battleship Arkansas.
4	Training the New Army: School for young officers in the tactics of modern warfare.
5	Mining in America (unclassified).
6	Mining in America (unclassified).
7	Mining in America (unclassified).
8	Graduates of Universities and technical schools undergoing training to become officers of the Army.
9	U.S. Marines learning new tactics of war.
10	The Recruits of 1917: Infantry tactics, bayonet drills and the elements of trench warfare as taught to the new conscripts of the army of the United States.
11	The Coal Industry of the United States: Processes of excavating and removing the coal from the mines.
12	The Coal Industry of the United States: Shipping the coal from the mines to the water ways.
13	Sand Stone: Methods used in the United States of quarrying, transporting and cutting by machinery into exact sizes ready to be used in building construction.
14	The Coal Industry of the United States: Methods of shipping by means of boats on the Great Lakes.
15	Mining Pictures (unclassified).
16	Mining Pictures (unclassified).
17	Making Portland Cement: Showing the quarrying and transport of the stone together with various operations used in the manufacture of the cement.
18	Training the Army and Navy Recruits: Views in various cantonments recently built by the Government of the United States for housing and drilling of the recruits of 1917.
19	A visit to the City of Baltimore, Maryland: Showing of the principal streets, building and monuments, and some glimpses of the oyster industry.
20	The Sugar Industry of the Hawaiian Islands, U.S.A.: The processes of cultivation, cutting the cans, types of labor employed and the methods of transporting the cane to the mills. Also---: Training the soldiers of the National

	Guard.
21	Making the Ford Automobile: Wonderful pictures of all the mechanical processes and conveying machinery which make this factory the most efficient in the world.
22	A visit to the City of Washington, the capital of the United States: Views of all the government buildings, the principal streets and statues.
23	A trip to the top of Mt. Wilson and a visit to the famous Roosevelt Dam and the irrigation system of the River valley, Arizona.
24	Kilauea, the world's greatest volcano, Hawaiian Islands, United States: Pictures in color of the sulphur beds, the fields of lava and the wonderful burning lake.
25	A. Making of the Hawaiian Ukelele: Processes of manufacturing the little guitar used by the Hawaiian islanders. B. Jacksonville, Florida: Views in the largest city of Florida, including one of the new shipyards in which are being built hundreds of new freighters for the United States
26	The Ascent of Mt. Hood: Mountain climbing in one of the U.S. National Parks, in the state of Washington, on the Pacific Coast.
27	St. Augustine, Florida, United States: The oldest and finest Spanish built city in America; showing with what affection and pride the United States is preserving the old Spanish buildings and monuments.
28	A visit to Cleveland and Toledo, Ohio, U.S.A.: These two beautiful cities are the center of the iron and steel industries of North America.
29	The Culture of Apples in the United States: Showing the packing of the fruit, the processes of grafting, and the uses of apple in cider and pastry.
30	The Agriculture of Hawaii, United States: Cultivating the taro root and making "poi" which constitutes the principal article of food in the Hawaiian Islands. Also the various processes of rice culture.
31	A visit to Boston, Massachusetts, U.S.A.: Views of the principal streets and public buildings and of the historic places of interest. Also, an automobile road in New York.
32	A visit to Denver, Colorado, U.S.A.: The capital of the State of Colorado and Estes Park, one of the new National scenic reservations established by the United States Government.
33	The Making of Pottery: Showing the processes of mixing the materials, turning, moulding and casting, the baking of the dishes and the various forms of decorating.
34	Up Pikes' Peak by Automobile, U.S.A.: Mountain scenery along the new automobile boulevard which has been built from Colorado Springs to the top of Pikes' Peak one of the highest mountains in North America.
35	The city of Indianapolis, Indiana, U.S.A.: Streets and public buildings of this lovely inland city. Also, portraits in motion of James Whitcomb Riley the poet, President and Mrs.

	Wilson and ex-president Taft.
36	The city of Detroit, U.S.A.: The streets, buildings and sights in the American city which produces more automobiles than any other city in the world.
37	Climbing the Rockies: Views of the mountain climbing in the Rocky mountains in North America.
38	A trip to the Hawaiian Islands, U.S.A.: Showing the voyage from San Francisco to Honolulu and various interesting views in that city.
39	The Hawaiian Islands, U.S.A.: A. An historic pagent of the natives. B. The Hawaiian pine-apple industry. C. Bananas.
40	A ride on the New York elevated railroad: Showing also many of the notable buildings of the metropolis of North America. Also, the famous Indian scout Buffalo Bill, recently deceased, talking in the sing language to an Indian.
41	The story of a Box of Bonbons: A very interesting series of views in a candy factory of North America showing the entire process of making fine bonbons.
42	The city of Philadelphia, United States. Population 2,000,000: Street scenes, buildings, monuments and public in the chief city of the State of Pennsylvania.
43	The olive industry of California, United States: Views in the groves, showing also the types of laborers, together with the processes employed in preparing the olives fro the table, improved methods of grafting and the American method of making olive oil.
44	The Grand Canyon of the Colorado, U.S.A.: Beautiful scene views in one of the most wonderful natural phenomena of America.
45	The petrified forests of Arizona, U.S.A.: A. Huge trees turned to stone by the action of the water in prehistoric times. B. Negroes making baskets. An intimate view of the colored people of South Carolina, United States.
46	The Kitchen of a great American hotel, U.S.A.: Interesting views showing how the good is stored, cooked and served.
47	Los Angeles, California, North America: Founded in 1781 by Felipe del Nave, Scenes in one of the most interesting cities of the Pacific Coast.
48	Santa Catalina Island, California, North America: A favorite excursion for the people of the Pacific coast.
49	The City of San Francisco, California, United States: A visit to the largest city and the best sea port on the Pacific coast of the United States.
50	The Orange Industry of California, U.S.A.: Showing the irrigation of the groves and the picking, cleaning, sorting and packing the fruit.
51	A Winter Carnival in the city of St. Paul, United States:

	<p>A. Pageants and thrilling winter sports in North America.</p> <p>B. Portraits of Henry Ford, ex-president Roosevelt and President Woodrow Wilson.</p> <p>C. Harvesting Ice on the Hudson River, United States. Showing how the ice is cut and stored for the summer supply of New York City.</p>
52	The Story of a Cake of Soap: All the processes of making fancy toilet soap as it is done in one of the largest factories of the United States.
53	The old Spanish City of Santa Fe, New Mexico, United States: <p>A. This interesting town was founded by Juan de Oñate in 1606 and is full of interesting and treasured relics of the Spanish occupation.</p> <p>B. Portrait studies of Chiefs of Cree Indians of the Northwest.</p>
54	Safety First: Demonstrations of various devices and methods used to protect the workmen of North America from injury in their work.
55	The Story of a Grain of Wheat: This is a remarkably interesting picture which shows the modern American methods of tilling, planting, and harvesting the wheat by means of tractors, and continues the travels of the grain of wheat through the flour mill, to the bake shop where it becomes a part of a loaf of bread.
56	Through the Royal Gorge, Colorado, U.S.A.: Another of the scenic wonders of America visited by the Rio Grande railroad.
57	The city of Norfolk, Virginia, United States: Norfolk is the principal coal shipping port of America and we show interesting views of the coal handling machinery together with scenes about the city.
58	Making Cut Glass (Part one): Here we see, in a series of most interesting pictures, the processes of making cut glass from the mixing of the materials to the completion of the glass ready for cutting.
59	Making Cut Glass (Part two): In these pictures will be seen the designing, the cutting of the glass and the finishing of the various articles. Each process is shown in detail.
60	Up Mount Lowe, California, U.S.A.: <p>A. Climbing a mountain by means of funicular and trolley line and views of the scenery.</p> <p>B. A visit to California Ostrich Farm. Showing the feeding and care of the great birds which are bred for their plumage.</p>
61	The Hawaiian Islands, United States: Here we have views of the natives fishing and on many of the beautiful materials with which the islands abound.
62	Surf riding in Hawaii, United States: <p>A. Thrilling feats performed by native surfers who ride on the crest of the waves on narrow boards.</p> <p>B. Atlantic City, the leading sea shore resort of the Eastern coast of the United States.</p> <p>C. A visit to Memphis, Tennessee, the leading cotton mark of the United</p>

	States.
63	Coney Island, U.S.A.: Amusing and interesting scenes in the famous Summer resort of New York City.
64	The Granite Industry of the United States: Showing the American methods of quarrying, transporting and cutting the stone.
65	The People of New York City: Intimate views of the crowds of citizens in various sections of the great metropolis of North America.
66	Manufacturing Pianos in the United States: Detailed views of the various processes of preparing the wood and the mechanism of a modern American piano.
67	The Marble Industry of the United States: Scenes in the quarry showing the modern cutting and hoisting machinery, also the preparation and carrying of the stone by compressed-air tools.
68	Cosmopolitan New York: Showing the foreign-born residents of New York in their various activities; also the unique curb market where unlisted securities are sold in the streets.
69	New York Public Markets: How the city's supplies of vegetables, fruit, fish, etc., are handled.
70	Building the New Water Supply system of New York City: Construction of the Ashokan dam and reservoir, and the new aqueduct which carries the water of the Catskill mountains under the Hudson River to New York, a distance of 92 miles.
71	Cypress Lumbering in Florida, United States: Selecting and cutting the timber in the swamps, conveying it to the mills and cutting it into lumber.
72	Raising Celery in Florida, United States: Showing how this table delicacy is raised in the South for the Northern markets.
73	Phosphate mining in Florida, United States: Showing the operations of dredging, screening, sorting and grinding the material for use in the manufacture of fertilizers.
74	Making High Grade of Paper: Cleaning and sorting the rags, reducing the rags to pulp and the various processes of fabricating paper in one of the best mills of the United States.
75	The Ford Tractor: A complete demonstration of the use of this wonderful device which is expected to largely supersede the horse in agricultural operations. A wonderfully interesting and instructive picture.
76	A visit to Seattle, Washington, United States: This city is the principal port of the Northwest coast of North America and handles most of the trade of Alaska.

APÉNDICE X

Agenda de la entrevista entre Wilson y el Conde de Romanones

AMAE, Política, Primera Guerra Mundial, H 3054

Ministerio de Estado

AMERICA Y FILIPINAS

MEDITERRANEO

MARRUECOS

GIBRALTAR

TIERRA SANTA

PORTUGAL

PROBLEMAS INTERIORES DE ESPAÑA

REPARACION POR LA PERDIDA DE BUQUES ESPAÑOLES A CON-
SECUENCIA DE LA CAMPANA SUBMARINA

BUQUES ALEMANES Y AUSTRO HUNGAROS FONDEADOS EN PUER-
TOS ESPAÑOLES

APROXIMACION ENTRE ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS

RELACIONES COMERCIALES Y ECONOMICAS DESPUES DE LA GUERRA

SOCIEDAD DE NACIONES

VIAJE DEL PRESIDENTE WILSON

AMERICA Y FILIPINAS.

En los últimos Veinte años España ha consagrado principalmente la atención á su reconstitución interior y al problema de Marruecos.

Perdidas sus últimas colonias en América y Oceanía, ni por un momento pensó en nada encaminado á reivindicar en ellas la soberanía. Su deseo actual en cuanto á las mismas, y yá que Cuba realizó su independencia, se reduce á anhelar que por los Estados Unidos se llegue pronto á dar satisfacción á las aspiraciones de Puerto Rico y Filipinas.

No ha dejado nunca, sin embargo, de seguir interviniendo, no solo en dichas antiguas colonias, sino en toda la que fué América española para contribuir al desenvolvimiento intelectual y económico de esos países con los elementos de que dispone, encauzando y dirigiendo á ellos la emigración, interesándose en empresas financieras, etc. En este sentido mantiene su actitud y persevera en sus propósitos.

No desconoce la legítima influencia que ejercen los Estados Unidos lo mismo en Centro América, que en la América del Sur y en Filipinas, ni pretende poner al desarrollo de la acción Norteamericana reparos ni dificultades; se complace en reputar-la legítima y derivada de títulos indiscutibles; pero considera que existen fórmulas y medios para conciliar los intereses de España y los de los Estados Unidos y para que, lejos de chocar, se auxilien mutuamente.

Si España no es hoy día, materialmente, ni pretende serlo, Potencia americana, cuenta en su historia con antecedentes que la autorizan pa-

ra no permanecer ausente nunca de las cuestiones que afectan á las Repúblicas Hispano-Americanas y entiende que nadie podría tachar de inadecuada la presencia de una Representación española en la Unión-Panamericana; es mas estima que la actuación de España en ese Centro apartada de todo aspecto político habría de redundar en beneficio y provecho de America.

Por otra parte, los Gobiernos de España y de los Estados Unidos podrían concertarse para concordar la acción económica de ambos en aquel Continente y aún en Filipinas./.

Ministerio de Estado

MEDITERRANEO.

España que mediante los acuerdos de 1904 y 1907 consagró con Francia é Inglaterra el statu-quo en el Mediterraneo haciendo igual declaración en 1913 con Italia, garantizando y asegurando así la conservación de sus territorios, vería con satisfacción que al intervenir, como van á hacerlo ahora los Estados Unidos en los asuntos Europeos, se firmara entre ambos Gobiernos un acuerdo político en el mismo sentido, sin perjuicio de ser llamada, como sería justo, á participar en la Conferencia de la Paz, para intervenir, entre otros asuntos en la resolución general y definitiva del problema del Mediterraneo./.

Ministerio de Estado

MAFRUECOS.

España está decidida firmemente á proceder de acuerdo con Francia, manteniendo con ella las mas estrechas relaciones para cuanto afecte á sus respectivas zonas en Marruecos.

Aspira, sin embargo, á la inclusión en la zona española del enclave de Tanger, si bien se halla dispuesta á aceptar el establecimiento en la ciudad tangerina de una organización municipal donde tuvieran debida representación los elementos extranjeros é indigenas allí establecidos.

La importancia politica y economica que Tanger tuvo cuando era la Capital diplomatica del Imperio Marroquí y el puerto de mas facil acceso á Fez, ha desaparecido. En la actualidad las dos zonas marroquies tienen sus capitales en Tetuan y Rabat y las comunicaciones con el interior se realizan con mas facilidad desde Larache ó desde Mehedia (Rabat) que desde Tanger.

En cambio la unión á la zona española de Marruecos del distrito tangerino, sobre realizar una aspiración nacional en España, facilitaria el ejercicio de la acción de protectorado en la referida zona, privando á los elementos revoltosos de las facilidades y auxilios que pueden encontrar en la vecina zona de Tanger./.

GIBRALTAR.

Es innegable la aspiración de la opinión española á recobrar Gibraltar.

El Gobierno de Su Majestad no puede menos de reconocer la existencia de ese deseo, pero anteponiendo á su realización la sinceridad de sus sentimientos hacia la Gran Bretaña esta decidido á no plantear el problema que por su indole es hoy dia mas bien sentimental que positivo.

Si el Presidente Wilson, por acto espontaneo de su manifiesta voluntad de eliminar cuanto en lo futuro pueda servir de motivo ó pretexto á diferencias entre los pueblos, creyera del caso hacer alguna indicación al Reino Unido, ó formular alguna propuesta, el Gobierno de S.M., naturalmente no podria menos de verlo con simpatia y reconocimiento, pero reiterando desde luego el proposito de abstenerse por su parte de producir sobre ese extremo la menor molestia ó desagrado al Gobierno británico./.

TIERRA SANTA.

El problema de Tierra Santa interesa vivamente á España, cuyo Soberano conserva Su Patronato en aquellos lugares, donde á traves de la historia queda aún recuerdo patente de lá acción española.

Los numerosos protegidos españoles, especialmente entre el elemento hebreo, que conserva y cultiva el castellano de sus mayores constituyen otro motivo legitimo y poderoso para considerar que la participación de España en el caso de llegarse á una internacionalización de Tierra Santa no podria ser puesta en tela de juicio.

Ademas, y cualquiera que fuera la suerte asignada en definitiva á Palestina y Siria, España habria de dejar á salvo sus derechos é intereses en dichas regiones./.

PORTUGAL.

Unidas territorialmente España y Portugal, los Gobiernos españoles, que han perseguido siempre el mantenimiento de estrechas y cordiales relaciones de buena amistad entre ambos países vecinos, no tienen ni han perseguido nunca idea alguna contraria al absoluto desenvolvimiento de la soberanía é independencia portuguesas. Desea España que Portugal se desenvuelva y progrese en todos los ordenes sin aspirar á intervenir en ninguno de sus problemas interiores.

Las cuestiones pendientes entre ambos países que en rigor se reducen á pequeños incidentes de frontera, cuestiones de pesca y regulación de relaciones comerciales, son susceptibles de inteligencia amistosa entre los Gabinetes de Madrid y Lisboa.

No puede perder de vista sin embargo el Gobierno español la eventualidad de que la situación interior en Portugal llegara á un grado de perturbación que hiciera necesaria, á juicio de alguna Potencia una intervención. España por su posición geográfica, por su historia y por sus intereses actuales, se considera con títulos para que, llegado el caso se contara con ella y con su acuerdo antes de llevar á cabo un acto de esa índole./.

PROBLEMAS INTERIORES DE ESPAÑA.

Son evidentes el desarrollo y prosperidad alcanzados por España en estos últimos tiempos. Ha aumentado la riqueza nacional; ha tomado gran ímpetu la Industria, progresando asimismo la expansión comercial.

La institución monárquica sigue contando con la adhesión de la inmensa mayoría de los españoles y acomodándose á la evolución de los tiempos cuida de que trascienda á la legislación del país el sentido moderno que le anima.

No cabe desconocer sin embargo que existen minorías que pretenden modificar la organización del país, bien en el sentido que patrocina el regionalismo, especialmente localizado en Cataluña y Vizcaya, bien modificando la forma de Gobierno como pretenden realizar los partidos radicales.

El Gobierno de S.M. actúa y se desenvuelve en el pleno ejercicio de la Soberanía que representa y sólo pretende por lo que hace relación al exterior que ni en los países limítrofes ni en otros más lejanos puedan hallar base aquellas minorías para el desenvolvimiento de sus actividades ilegales./.

REPARACION POR LA PERDIDA DE BUQUES ESPAÑOLES
A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA SUBMARINA.-

Con motivo de la campaña submarina han sido hundidos mas de Setenta barcos españoles con perdida de vidas y de un tonelaje que representa mas del 20 % del que constituia la flota mercante nacional.

Esos barcos navegaban muchas veces en servicio de los Gobiernos asociados y otras manteniendo trafico entre España y los paises asociados.

No seria justo, ni equitativo, que dichos Gobiernos se interpusieran ahora para privar á España de la legitima reparaci3n de las perdidas que sufrió.

Sin desconocer la justificaci3n de las demandas por daños sufridos en la guerra por los paises asociados, hay que unir á ellas los perjuicios que España experimentó y tenerlos en cuenta para que la reparaci3n llegue á todos en forma y proporci3n adecuadas./.

Ministerio de Estado

BUQUES ALEMANES Y AUSTRO-HUNGAROS FONDEADOS EN PUERTOS ESPAÑOLES.-

Cuando el tonelaje español llegó al límite de las necesidades nacionales, el Gobierno decidió sustituir el que en adelante perdiera por tonelaje alemán del refugiado en puertos españoles. Al llevarse á la práctica esa medida surgieron dificultades por negarse algunos Gobiernos aliados á reconocer como eficaz la transferencia de esos buques á pabellón neutral. Habiendo coincidido con ello la conclusión del armisticio y deseoso siempre el Gobierno de S.M. de evitar dificultades con los de las potencias asociadas entendió que de continuar paralizado todo el tonelaje alemán y Austro-Húngaro existente en puertos españoles se privaba á la humanidad entera de un medio eficaz é importante de resolver el problema del abastecimiento mundial, y propuso por conducto de Inglaterra y después de una exploración satisfactoria realizada cerca de Lord Robert Cecil poner todos esos barcos á disposición del Comité Inter-aliado para que con bandera y tripulación españolas prestaran los servicios que dicho Comité acordara, con asistencia, naturalmente, de un Representante español, y á reserva de lo que se determinase en definitiva en cuanto al destino y propiedad de dichos barcos.

Esta solución, que, dejando á salvo los derechos de cuantos están interesados en el asunto, hubiera sido de indudable eficacia práctica ya que los barcos en cuestión representan un tonelaje de carga que excede de 445.000 toneladas, continúa á pesar del tiempo transcurrido,

sin haber sido objeto de ninguna resolución./.

Ministerio de Estado

APROXIMACION ENTRE ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS.-

La aproximación entre España y los Estados Unidos podría revestir un doble carácter.

En el orden intelectual, el intercambio de profesores, literatos, artistas, etc, permitiría un mayor conocimiento recíproco de ambos pueblos y ensancharía los horizontes de su cultura.

En el orden material el desarrollo y transformación de las explotaciones mineras, agrícolas é industriales, en las cuales se hallan ya invertidos importantes capitales de otros países, especialmente de Francia y de Inglaterra, podría constituir también campo de aplicación para capitales norteamericanos, pero, sobre todo, encontrarían aquí, en empresas españolas, colocación adecuada importantes elementos técnicos de los Estados Unidos, sin menoscabo, naturalmente, del principio cada vez más acentuado en las legislaciones de los principales países de la nacionalización de determinadas obras y servicios.

Asimismo convendría fomentar el intercambio mercantil entre ambos países intensificando las comunicaciones marítimas y proveyendo mediante acuerdos de carácter general ó por medio de inteligencias parciales á las necesidades que en mayor ó menor grado existen en cada uno de dichos países de primas materias, de productos agrícolas y de objetos manufacturados de que hay excedente en el otro./.

Ministerio de Estado

RELACIONES COMERCIALES Y ECONOMICAS DESPUES DE LA GUERRA.-

El Gobierno de S.M. sea cual fuere el nuevo estatuto comercial, desea firmemente que España continúe desarrollando su actividad mercantil é industrial con los demás países en iguales condiciones que antes de la guerra, salvo los arreglos particulares que con determinados Estados pueda negociar.

El propósito enunciado por algún Gobierno de clasificar los países en el orden comercial en tres grupos: aliados, neutrales y enemigos, no parece al Gobierno español equitativo, ni que deba prosperar y confiar en que un examen general del asunto modificará el criterio á que se alude restableciendo por lo menos en cuanto á los neutrales el principio de la igualdad comercial condicionada únicamente por los reciprocos pactos./.

Ministerio de Estado

SOCIEDAD DE NACIONES.

El Gobierno de S.M., al que inspira el mayor interés y simpatía el proyecto de constitución de una Sociedad de las Naciones desearía conocer lo más concretamente posible el pensamiento de Mr Wilson, animado del propósito de coadyuvar á él, yá que habrá de responder á los principios generales expuestos por el Ilustre Presidente en sus mensajes y discursos.

En el caso en que entrara en el propósito de los Estados Unidos establecer desde luego, y como base para la ulterior Sociedad de Naciones un vínculo especial con Francia é Inglaterra, España acogería con el mayor gusto la idea de su inmediata participación en ese vínculo./.

VIAJE DEL PRESIDENTE WILSON.-

El Gobierno de S.M. se hace cargo de las múltiples atenciones que, embargándole todo su tiempo, pueden privar en definitiva al Presidente de los Estados Unidos de visitar España antes de embarcar de nuevo para su país. No pierde la esperanza de que si le fuera posible aceptará aún la invitación que le fué transmitida por conducto del Embajador de España en Washington; pero, en último término considera que al regresar á América podría tal vez, embarcado ya, sin gran inconveniente llegar al puerto de Huelva deteniéndose las horas precisas para visitar Palos de Moguer de donde zarpó la flota que descubrió el Nuevo Mundo. Ese acto, constituyendo tributo y homenaje á aquellos navegantes, rendido por el primer Presidente de los Estados Unidos que en el ejercicio de sus elevadas funciones se ha trasladado á Europa, habría de merecer entusiasta acogida en España y América. El Gobierno de S.M. lo apreciaría como verdaderamente amistoso.

De realizarse, Su Majestad el Rey recibiría en persona al ilustre huésped, á quien la escuadra española rendiría todos los correspondientes honores./.

APÉNDICE XI

Minuta de la entrevista entre Wilson y el Conde de Romanones

AMAE, Política, Primera Guerra Mundial, H 3054

Resumen de la *del 3 1918*
ENTREVISTA DEL SR. CONDE DE ROMANONES, PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS DE
ESPAÑA, CON MR. WILSON, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA DEL NORTE,

celebrada en Paris el día 20 de Diciembre de 1918, de 8,30 a 9,20 de la noche

El Sr. Conde de Romanones empieza manifestando al Presidente Wilson cuánto celebra conocerle y expresarle la gratitud del Gobierno y de S.M. el Rey por haberle proporcionado oportunidad para ello. El Presidente Wilson contesta que corresponde muy agradecido al saludo, rogando al Sr. Conde de Romanones transmita el suyo.

Dice el Sr. Conde de Romanones que el Presidente Wilson tiene en el Gobierno y en el pueblo españoles admiradores de las ideas que concretó en los 14 puntos de su conocido Mensaje, y menciona la Sociedad de Naciones, ponderando las ventajas que para el bien general reportaría. -El Presidente Wilson dice que, en efecto, es esa su idea favorita; que desea se llegue con motivo de la Paz a un acuerdo acerca de ella, para que el Tratado resulte garantía verdad, y no un mero papel en el cual él pusiera su firma. Para ello se requiere, en su concepto, la fuerza coercitiva del órgano que con tal objeto se creara.

Alude el Sr. Conde de Romanones al punto (del Mensaje) relativo a la libertad de los mares, cuyo interés pondera el Presidente Wilson; y pronto dice este que hay que estudiar y resolver problemas concretos relacionados con él. Como ejemplo, cita el MAR TERRITORIAL y la PROPIEDAD PRIVADA EN LA GUERRA MARITIMA. Del mar territorial opina que su extensión de tres millas conforme a los principios dominantes, es por demás insuficiente, y que hay que ampliarlo teniendo en cuenta el actual alcance de la artillería y su eficacia a distancias superiores a 40 millas. Respecto a la propiedad privada, entiende que procede suprimir la diferencia que en cuanto a su condición prevalece según se halle en tierra o en el mar, pues no hay, a su juicio, razones de buena lógica para aplicar dos criterios. Menciona nuevamente la libertad de los mares, y dice que a quienes hicieran mal uso de ella, como ahora lo han hecho algunos (por la forma en que se expresa, alude a los Imperios centra-

les) ha de poder privárseles de ese mal uso, por medio del órgano antes mencionado. Como se ve - agrega - todos los caminos me llevan a la Sociedad de Naciones de que hemos tratado.

El Sr. Conde de Romanones manifiesta que independientemente de los asuntos que afecten solamente a los beligerantes, y que a estos no más corresponde discutir con motivo de la Paz, hay otros (asuntos) de interés mundial que atañen a los neutrales y en los que España tiene interés en ser oída. Lo reconoce expresamente el Presidente Wilson, y dice que, en efecto, tiene deseo de que los neutrales sean oídos en alguna forma respecto del particular. El Sr. Conde de Romanones menciona a este propósito, la gran extensión de nuestras costas y cuánto nos interesa, por ello, lo relativo al Atlántico, al Mediterráneo y al Estrecho de Gibraltar. El Presidente Wilson se muestra conforme con esas ideas y dice que las mira con toda simpatía.

Continúa el Sr. Conde de Romanones manifestando la satisfacción con que se juzga en España el proceder de los Estados Unidos al dar cumplimiento a los arreglos comerciales que con ellos tenemos, y espera que esto sea base de futuras relaciones de ese orden más intensas y más activas. Opina que los norteamericanos tienen en España vasto campo de acción y que los españoles lo tendrían también así más amplio en los Estados Unidos. El Presidente Wilson asiente en un todo a esas ideas y las comparte; y con este motivo alude a cómo los extranjeros han tenido acogida en aquél país, viniendo a constituir parte integrante del mismo. Añade en relación con ello, que precisamente en la tarde de hoy, ha tenido ocasión de decirle al Rey de Italia que se da el caso de haber en Washington 800.000 italianos, es decir - agrega - más italianos que en cualquier población de Italia. Cita también un suceso: El Ministro de la Guerra norteamericano fué hace poco a Italia, y un señor que le acompañaba en el momento de llegar a la estación un tren de tropas italianas, le dijo: "Pregunte usted a esta gente, en alta voz, cuántos de ellos han estado en los Estados Unidos". Lo hizo así, y casi la mitad de los individuos levantaron las manos exclamando:

"yo en Nueva York", "yo en Washington" etc. - También dice que hace 30 años vivía él en Washington frecuentando elementos que hablaban francés y alemán, al punto de resultar él el único que se expresaba en su idioma. Y que tales núcleo de población había en esas condiciones, que hubo tienda que puso el letrero "Se habla inglés".

El Conde de Romanones celebra estos detalles y alude por su parte, a los numerosos irlandeses de América del Norte, que tan activos se han manifestado en lo que atañe al Home Rule de su país de origen. El Presidente Wilson asiente a ello, sin que los términos en que lo hace permitan apreciar si el asentimiento alcanza más a un extremo que al otro de los dos de la indicación del Sr. Conde de Romanones.

Este trata después del asunto de los barcos alemanes y austro-húngaros refugiados en puertos españoles; ^{del} ~~de~~ proceder de nuestro Gobierno cuando el tonelaje mercante se redujo en un 20 0/0; de la fórmula propuesta de que dichos buques naveguen con bandera y tripulación españolas al servicio de la humanidad en general (reservando parte del tonelaje a España) y conforme a lo que el Comité interalíaco dispusiera; sin perjuicio todo ello, de resolver la cuestión de propiedad en el Tratado de paz, o en general, ulteriormente. El Presidente Wilson se hace cargo de lo dicho, mencionando la dificultad nacida - opina - del grado de control que las muchas partes interesadas recaban para sí; no obstante lo cual, simpatiza con la idea de llegar a la fórmula que permitiera conciliar intereses.

Aludiendo a los países sudamericanos, deriva algo la conversación, pues el Presidente Wilson dice que la ~~construcción~~ fabricación de armas y municiones ha sido hasta ahora industria privada en los Estados Unidos; que es preciso reconocer que con ello se han fomentado disturbios en los citados países (incluso con apoyo financiero), y que todo ello hace recomendable se trate de implantar el MONOPOLIO DE LA CONSTRUCCION DE ARMAS Y MUNICIONES, para que cada Estado sea responsables de la cuantía y del empleo de las mismas.

El Conde de Romanones dice que le oye esto con mucho interés, y menciona después el catalanismo, aclarando que solo alude a él por si el Presidente Wilson está enterado de problemas interiores de España, y por si alguien le hubiera hablado de ellos tratando de su significación. Explica a seguido el Sr. Conde de Romanones lo que a su modo de ver significa el problema catalán, elementos a quienes principalmente interesan manejos que se comaden mal con la integridad nacional, etc.- El Presidente Wilson se dice poco conocedor del asunto añadiendo que no le han hablado de él. Recordando la anterior alusión del Sr. Conde de Romanones al Home rule irlandés, dice ~~XXXXXXXXXX~~ en tono humorístico, que no dejaremos de tener simpatías en Inglaterra.

El Sr. Conde de Romanones recuerda la invitación que para visitar España se le hizo al Presidente Wilson por intermedio de nuestro Embajador en Washington; se hace cargo de las causas de la respuesta, si bien añadiendo que se celebraría mucho ~~XXXXXXXXXXXX~~ pudiera disponer a su regreso a los Estados Unidos del poco tiempo necesario para tocar en puerto español. Cita con este motivo el de Palos; la visita a la Rábida que podría hacerse; el valor especialmente sentimental, que para el país tendría ver llegar al primer Presidente de los Estados Unidos que viniera al punto de arranque de la expedición descubridora del Nuevo Mundo. El Presidente Wilson dice con insistencia que corresponde a las simpatías de que el Sr. Conde de Romanones le ha hablado; mas dice también que ha venido a Europa, en cierto modo, como el niño que se escapa de la escuela, necesitando volver por el camino más corto para informar a quienes no le vieron marchar con agrado. Menciona las dificultades de hacer un rodeo, y reitera gracias muy sinceras por el afecto de los españoles.

El Sr. Conde de Romanones se entera de cuanto dice el Presidente Wilson, diciendo a su vez, que, con todo, no desespera de tener aún el gusto de que se le vea en nuestro país. Muy amable, y en realidad sin afirmar ni negar, se expresa el Presidente Wilson en términos que pueden permitirle cualquier deter-

minación ulterior..

(El Secretario de la Embajada de los Estados Unidos en Madrid, Sr. Magruder que asistió a la entrevista, se expresaba al salir de ella con gran elogio de la idea del Sr. Conde de Romanones acerca del viaje, y - acaso sin más elementos de juicio que dicha entrevista - se mostraba optimista, creyendo posible la visita del Presidente Wilson a España.).

Después de algunas otras frases no relativas a asuntos de interés político, se despidieron los Sres. Conde de Romanones y Presidente Wilson, celebrando nuevamente haber tenido ocasión de conversar con este motivo.

Paris 20 de Diciembre de 1918.

APÉNDICE XII

Minuta de la entrevista entre Yanguas y Hoover

AMAE, Política, Política Exterior, Estados Unidos, H 2447

RESUMEN DE LA AUDIENCIA CELEBRADA EN EL DESPACHO DEL SEÑOR
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, MR. HOOVER, CON EL EXCMO. SEÑOR
DON JOSE M. YANGUAS MESSIA, PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

Esta mañana recibió el Señor Presidente de la Republica, Mr. Hoover, en audiencia privada, al Excmo. Señor Presidente de la Asamblea Nacional acompañado por el Encargado de Negocios de esta Embajada de Su Majestad.

Acogidos por Mr. Hoover con su acostumbrada amabilidad y habiendo expresado el Señor Yanguas que era muy grato para él, el presentarle sus respetos personalmente y saludarle en nombre del Señor Presidente del Consejo de Ministros y de España, correspondió Mr. Hoover con frases de agradecimiento por el saludo del Jefe del Gobierno de Su Majestad y de simpatía hacia el pueblo y nación españoles.

Añadió que las relaciones entre nuestros dos países eran inmejorables y que tendría siempre especial empeño en colaborar con España, particularmente en cuanto se refiriese al mantenimiento de la paz entre las Repúblicas Hispano-Americanas y que reconocía los buenos oficios y alta influencia de España en el Continente Americano.

Estas declaraciones siguieron a la afirmación por parte del Señor Yanguas de que su política durante el tiempo que desempeñó la cartera de Estado, había sido de compenetración con todas las Repúblicas Americanas siguiendo una política por decirlo así triangular, aprovechando nuestra influencia en Centro y Sud América y nuestras excelentes relaciones con los Estados Unidos para estrechar aun mas las existentes, si posible, entre España, los Estados Unidos y los demás países Americanos.

Inquirió luego Mr. Hoover, sobre la situación y prosperidad actual de España, habiéndosele respondido que nuestra Patria estaba

en-----

en situacion floreciente y que teniamos informes oficiales de que se anunciaba este año una magnifica cosecha, pero que era motivo de preocupacion para el Gobierno de Su Majestad, la exportacion de nuestros productos agricolas y manufacturados al extranjero, por las numerosas trabas, prohibiciones y altos derechos a que estaban sujetos, sin aludir expresamente a los Estados Unidos, y respondió que comprendía la dificultad, en lo que se refería a su pais, pero que en la actualidad y a pesar de todas esas necesarias protecciones para defender al productor americano, sólomente la ayuda al agricultor de este pais costaba 500 millones de dolares anuales al Tesoro.

El Señor Yanguas expresó al Señor Presidente, el agradecimiento de España y de su Gobierno por haber nombrado Embajador en Madrid a persona de tan relevantes condiciones, respondiendo el Señor Presidente, que Mr. Laughlin era la mas distinguida personalidad que conocía en los Estados Unidos y que estaba encantado de que fuera como Embajador a nuestro Pais.

Expresó tambien Mr. Hoover el alto interés con que sigue el curso y éxito de nuestras Exposiciones, especialmente de la de Sevilla, donde estan directamente representados.

Concluyó la audiencia con motivos generales y otros particulares para el Señor Yanguas y por último saludando al Pueblo Español, a su Rey y a su Gobierno.

Washington 25 de Octubre de 1929.

Mariano Anaco

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Archivos

National Archives and Records Administration (College Park, Maryland, EE.UU.)

- **Record Group 59.** Central Files of the Department of State:
- **Record Group 84.** Foreign Service. Diplomatic Post File. Embassy Madrid (Spain). Stack Area 350, Row 9, Compartment 9 y ss. Volúmenes consultados:
 - 1914: 532, 533, 534, 535, 536.
 - 1915: 539, 540, 541, 542, 543, 544.
 - 1916: 548, 549, 550, 551.
 - 1917: 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565.
 - 1918: 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582.
 - 1919: 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594.
 - 1920: 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608.
 - 1921: 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618.
 - 1922: 627, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633.
 - 1923: 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643.
 - 1924: 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654.
 - 1925: 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663.
 - 1926: 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673.
 - 1927: 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684.
 - 1928: 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700.
 - 1929: 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713.
 - 1930: 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722.

Library of Congress. Willard Family Papers (Washington, DC)

- Part I, Box 2: Diaries and Notebooks, 1913-1924.
- Part I, Box 113: Embassy Correspondence, 1913-1917.
- Part I, Box 114: Embassy Correspondence, 1917-1918.
- Part I, Box 115: Embassy Correspondence, 1918-1919.

- Part I, Box 116: Embassy Correspondence, 1919-1921.

Library of Congress. Chandler P. Anderson Papers (Washington, DC)

- Containers I y II: Diaries (1917-1918)

Library of Congress. Juan Riaño Papers (Washington, DC)

- Clippings.
- Miscellany.
- Photographs and postcards.
- Printed matter.

Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (Madrid)

- **Archivo Histórico:**
 - H 1484: Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Estados Unidos (1914-1915).
 - H 1485: Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Estados Unidos (1916-1917).
 - H 1486: Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Estados Unidos (1918-1919).
 - H 1487: Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Estados Unidos (1920-1921).
 - H 1488: Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Estados Unidos (1922-1923).
 - H 1489: Correspondencia, Embajadas y Legaciones, Estados Unidos (1924-1931).
 - H 2443: Política, Política Exterior, Estados Unidos (1917-1918).
 - H 2445: Política, Política Exterior, Estados Unidos (1920-1924).
 - H 2446: Política, Política Exterior, Estados Unidos (1925-1927).
 - H 2447: Política, Política Exterior, Estados Unidos (1927-1929).
 - H 3016: Política, Primera Guerra Mundial, Tratados y Convenios. Negociaciones con los Estados Unidos (1914-1918).

- H 3054: Política, Primera Guerra Mundial. Varios.
- H 3114: Política, Primera Guerra Mundial, Intentos de Paz en 1915 y 1916. Actitud de los países.
- **Archivo Renovado:**
 - R 851, Exps. 31 a 35: Adhesión de España al Tratado Briand-Kellogg.
 - R 1164, Exp. 10: Estados Unidos. Negociaciones Comerciales.
 - R 1781, Exp. 29: Documentos relativos al Monopolio de Petróleos.
 - R 1783, Exp. 13: Documentos relativos al Monopolio de Petróleos.
 - R 4016, Exp. 19: Información y noticias procedentes de Norteamérica, relaciones ruso-norteamericanas, propaganda soviética en los Estados Unidos.
- **Archivo de Personal:**
 - P 207, Exp. 11.450: Juan Riaño y Gayangos.
 - P 290, Exp. 21.869: Alejandro Padilla y Bell.

Archivo General de la Administración (Alcalá de Henares)

- Sección Asuntos Exteriores (10), n.º 26.01, Signatura topográfica 54. Fondos de la Embajada de España en los Estados Unidos. Cajas 8125, 8128, 8133, 8134, 8135, 8138, 8140, 8144, 8145, 8150, 8155, 8169, 8181, 8182, 8183, 8185, 8186, 8187, 8195, 8250, 8255, 8273, 8289, 8329, 8330, 8334, 8403.

Archivo General del Palacio Real (Madrid)

- Carpeta 15.600, Exp. 15: Correspondencia con el Ministro de Estado y el Presidente del Consejo (1914-1915).
- Carpeta 15.600, Exp. 16: Correspondencia de la Secretaría del Rey (1914-1916).
- Carpeta 15.978, Exp. 2: Correspondencia reservada de Alfonso XIII con el Conde de Romanones (1914-1917).

Archivo Histórico Nacional (Madrid)

- Fondos contemporáneos. Serie Directorio. Caja 223/1, Exp. 6: Documentos relativos al contrato presentado al Estado por la Compañía Telefónica Nacional, para dotar al país de un servicio completo de teléfonos.

Archivo del Conde de Romanones. Real Academia de la Historia (Madrid)

- Legajo 68, Carpeta 8: ESTADOS UNIDOS. Telegramas del Embajador de España al Presidente del Consejo de Ministros. Telegramas del Embajador de España al Ministro de estado. Cartas del Embajador de España al Presidente del Consejo de Ministros, Cartas del Embajador de España al Ministro de Estado. Cartas del Embajador de Estados Unidos al Presidente del Consejo de Ministros. Notas Diplomáticas (1917). Mensajes de Mr. Wilson (1917).

- Legajo 5, Carpeta 38: SOCIEDAD DE LAS NACIONES.

Archivo de Antonio Maura. Fundación Antonio Maura (Madrid)

- Legajo 255: Documentos sobre asuntos del Ministerio de Estado.

- Legajo 256, Carpetas 3 a 12: Documentos sobre asuntos del Ministerio de Estado.

- Legajo 272, Carpeta 1: Documentos sobre asuntos de la Presidencia.

- Legajo 303: Cartas y telegramas del Ministerio de Estado.

Archives Diplomatiques. Ministère des Affaires Étrangères (París)

- Nouvelle Série. Série A. Guerre, 1914-1918. Espagne, Dossier Général, Vols. 475-476.

- Nouvelle Série. Série A. Guerre, 1914-1918. Vols. 1.446, 1.447.

- Nouvelle Série. Série Z. Europe, 1918-1940. Espagne, Vols. 27, 28 y 47.

Colecciones documentales y publicaciones de referencia

AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño (ed.) *La neutralidad de España durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918). I.- Bélgica*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

BANE, Suda Lorena y LUTZ, Ralph Haswell: *The Blockade of Germany After the Armistice*, London, Oxford University Press, 1942.

BOURNE, Kenneth & WATT, D. Cameron (eds.) *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, Part II, Series I, Vol. 7, London, s/f.

MILLER, David Hunter: *My Diary at the Conference of Paris*, New York, Appeal Printing Company, 1924.

SEYMOUR, Charles (ed.): *The Intimate Papers of Colonel House*. Vol. I: *Behind the Political Curtain, 1912-1915*, Boston and New York, Houghton Mifflin Co., 1930.

U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Papers Relating to Foreign Relations of the United States*, Washington, Government Printing Office. Años 1899, 1900, 1901, 1902, 1903, 1904, 1905, 1906 (Vol. 2), 1907 (Vol. 2), 1908, 1909, 1910, 1911, 1913, 1914, 1914 Suppl., 1915, 1915 Suppl., 1916, 1916 Suppl., 1917, 1917 Suppl. 2 (Vols. 1 y 2), 1918 Suppl. 1 (Vol. 2), 1919 (Vol. 3), 1919 Paris Peace Conference (Vols. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11 y 13), 1922 (Vol. 2), 1923 (Vol. 2), 1924 (Vol. 2), 1925 (Vol. 2), 1926 (Vol. 2), 1927 (Vol. 3), 1928 (Vols. 1 y 3), 1929 (Vol. 3), 1930 (Vol. 3) y 1931 (Vol. 2).

U.S. DEPARTMENT OF STATE: *Register of the Department of State*, Washington D.C., Government Printing Office. Años 1914, 1915, 1916, 1917, 1922, 1924, 1925, 1927, 1928, 1929 y 1930.

Memorias

CALVO SOTELO, José: *Mis servicios al Estado. Seis Años de Gestión. Apuntes para la Historia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración, 1974.

CHURCHILL, Winston S.: *La crisis mundial, 1911-1918*, Barcelona, Los Libros de Nuestro Tiempo, 1944.

MADARIAGA, Salvador de: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.

MILLER, David H.: *The Drafting of the Covenant*, London, G.P. Putnam's Sons, 1928.

PERSHING, John J.: *My experiences in the First World War*, New York, Da Capo Press, 1995.

ROMANONES, Conde de: *Notas de una vida*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

Prensa y revistas

Españoles

- *ABC.*
- *Diario de Sesiones de las Cortes.*
- *Diario de Valencia.*
- *Diario Universal.*
- *El Correo Español.*
- *El Debate.*
- *El Imparcial.*
- *El Sol.*
- *España Técnica e Industrial.*
- *España.*
- *Gaceta de Madrid.*
- *La Época.*
- *La Nación.*
- *La Tribuna.*
- *La Vanguardia.*
- *La Voz.*

Estadounidenses

- *Christian Science Monitor.*
- *Congressional Record.*
- *Current History.*
- *Foreign Affairs.*
- *Harper's Monthly.*
- *Historial Outlook.*
- *La Prensa.*
- *Las Novedades.*

- *Public Ledger.*
- *Revista Universal. Magazine Hispano-Americano.*
- *The American Journal of International Law.*
- *The American Political Science Review.*
- *The Evening Star.*
- *The Louisville Evening Post.*
- *The New York Herald.*
- *The New York Sun.*
- *The New York Times.*
- *The New York Tribune.*
- *The North American Review.*
- *The Washington Post.*
- *Time Magazine.*

Británicos

- *Contemporary Review.*
- *The Times.*

Franceses

- *L'Avenir.*
- *Le Journal des Débats.*

Bibliografía citada

ALLENDESALAZAR, José Manuel: *Apuntes sobre la relación diplomática hispano-norteamericana, 1763-1895*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.

ALTAMIRA, Rafael: *Cuestiones Internacionales: España, América y los Estados Unidos* (Discurso pronunciado el 24 de enero de 1916 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación), Madrid, Jaume Ratés, 1916.

ALTAMIRA, Rafael: *España y el programa americanista*, Madrid, Jaume Ratés, 1921.

ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, Luis: "Intentos alemanes para contrarrestar la influencia francesa sobre la opinión pública española en los años precedentes a la Primera Guerra Mundial", en *Espanoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, pp. 1-21.

AMBROSIUS, Lloyd E.: *Wilsonianism: Woodrow Wilson and his Legacy in American Foreign Relations*, New York, Palgrave-McMillan, 2002.

AMBROSIUS, Lloyd E.: *Woodrow Wilson and the American diplomatic tradition: the treaty fight in perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

ARAQUISTÁIN, Luis: *El peligro yanqui*, Madrid, 1921.

ARAQUISTÁIN, Luis: *La agonía antillana. El imperialismo yanqui en el mar Caribe*, Madrid, Espasa-Calpe, 1928.

ARENAL, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1990.

ARENAL, Celestino del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, UCM, 1994.

ARON, Raymond : *Paix et Guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 2004.

ARÓSTEGUI, J.: *La investigación histórica: teoría y método*, Barcelona, Crítica, 1995.

AZAÑA, Manuel: "Los motivos de la germanofilia", discurso pronunciado en el Ateneo de Madrid el 25-V-1917, *Obras Completas*, México, Oasis, 1966, tomo I, pp. 141 y ss.

BAILEY, Thomas Andrew: *The policy of the United States toward the neutrals, 1917-1918*, Gloucester (Mass.), Peter Smith, 1966.

BAKER, Edward: *La vocación americana de la Gran Vía madrileña, 1926-1936*, Edición electrónica distribuida por el autor.

BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul (eds.): *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002.

BARCIA TRELLES, Camilo: *El imperialismo del petróleo y la paz mundial*, Valladolid, Talleres Tipográficos Cuesta, 1925.

BARCIA TRELLES, Camilo: *La política exterior norteamericana de la postguerra*, Valladolid, Talleres Tipográficos Cuesta, 1924.

BEALE, Howard K.: *Theodore Roosevelt and the Rise of American to World Power*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1966.

BELL, A.F.: "Spain in the world's Debate", *Contemporary Review*, Vol. 112 (Julio-Diciembre 1917), pp. 264-269.

BEMIS, Samuel Flagg: *A Diplomatic History of the United States*, New York, Henry Holt and Company, 1942.

BERDAH, Jean-François: "Diplomates et diplomatie durant l'entre-deux-Guerres en Allemagne, en Espagne et au Royaume Uni (1919-1939)", *Bulletin d'Histoire Contem-*

- poraine de l'Espagne*, n.º 28-29 (1998-1999), pp. 83-119.
- BLAKE, Nelson Manfred y BARCK, Oscar Theodore Jr.: *The United States in its World Relations*, New York, McGraw-Hill, 1960.
- BLIVEN, Bruce: "Charles G. Dawes, Super-Salesman", *New Republic*, Vol. LIII, n.º 686 (25/II/1968), pp. 263-267.
- BOLÍN, Luis A.: "Spain and the War", *Edinburgh Review*, 226 (Julio, 1917), pp. 134-152.
- BORAH, William E.: "American Foreign Policy in a Nationalistic World", *Foreign Affairs*, Supplement to Vol. XII, n.º 2 (Spring, 1934).
- BORAH, William E.: "American Foreign Policy in a Nationalistic World", *Foreign Affairs*, Vol. XII, n.º 2, Special Supplement (1934).
- BOSCH, Aurora: *Historia de Estados Unidos, 1776-1945*, Barcelona, Crítica, 2005.
- BOTERO, Rodrigo: *Ambivalent Embrace: America's Relation with Spain from the Revolutionary War to the Cold War*, Westport (Ct.), Greenwood Publishing Group, 2001.
- BOTERO, Rodrigo: *Reflections on the modernization of Spain*, San Francisco (CA), ICS Press, 1992.
- BOYD, Carolyn: *La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Alianza, 1990.
- BOYD, Ernest: "Cosas de España", *Foreign Affairs*, Vol. IV, n.º 2, pp. 321-329.
- CABOT LODGE, Henry: "Foreign Relations of the United States, 1921-1924", *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 4 (1924), pp. 525-539.
- CARDEN, Ron M.: *German Policy toward neutral Spain, 1914-1918*, New York, Garland Publishers, 1987.
- CARR, Edward H.: *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2004.
- CARRERAS, Albert (coord.): *Estadísticas históricas de España: Siglos XIX y XX*, Madrid, Banco Exterior de España, 1989.
- CASTIELLA, Fernando María: *Una batalla diplomática*, Barcelona, Plantea, 1976.
- COHEN, Warren I.: *Empire Without Tears. America's Foreign Relations, 1921-1933*, New York, McGraw-Hill.
- COLACRAI, Myriam (comp.); ZUBELZÚ DE BACIGALUPO, Graciela; NAISHTAT, Francisco; MIGUEL, Jorge Raúl de y NIÑO, Antonio: *Relaciones Internacionales. Vie-*

- jos temas, nuevos debates*, Rosario (Argentina), CERIR, 2001.
- COLETTA, Paolo E.: *William Jennings Bryan*, 3 vols., Lincoln (Nebraska), University of Nebraska Press, 1964-1969.
- COLLINS, Theresa M.: *Otto Kahn: art, money & modern time*, Chapel Hill (NC), University of North Carolina Press, 2002.
- COMPANYS MONCLÚS, Julián: *España en 1898: entre la Diplomacia y la Guerra*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1991.
- CORTADA, James W. (Comp.): *A Diplomatic Guide to Spanish Diplomatic History, 1460-1977*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1977.
- CORTADA, James W.: "Catalan Politics and Economic, 1906-1911: The View From the American Consulate at Barcelona", *Cuadernos de Historia Política de Cataluña*, n.º 13 (1975), pp. 129-181.
- CORTADA, James W.: "Charles J. Helm, Cuba and the Confederacy", *The Journal of the Southern Confederacy*, n.º 2 (1972), pp. 12-32.
- CORTADA, James W.: "Economic and Political Relations of the United States with Puerto Rico, 1855-1868", *Inter-American Economic Affairs*, vol. XXVIII, n.º 2 (1974), pp. 3-14.
- CORTADA, James W.: "Relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y España, 1861-1865", *Cuadernos de Historia Económica de Cataluña*, n.º 4 (1969-1970), pp. 107-123.
- CORTADA, James W.: "Spanish views of Abraham Lincoln, 1861-1865", *Lincoln Herald*, 76, n.º 2 (1974), pp. 63-69.
- CORTADA, James W.: *Conflict Diplomacy: United States-Spanish Relations, 1855-1868*, Doctoral Dissertation, Florida State University, 1973.
- CORTADA, James W.: *España-USA, 1941-1945*, Barcelona, Dopesa, 1973; *United States-Spanish Relations Wolfram and World War II*, Barcelona, 1971.
- CORTADA, James W.: *Two Nations Over Time. Spain and the United States, 1776-1977*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1978.
- CORTÉS CAVANILLAS, Julián: *Alfonso XIII y la guerra del 14*, Madrid, Alce, 1976.
- CREEL, George: *How We Advertised America. The First Telling of the Amazing Story of the Committee on Public Information, That Carried the Gospel of Americanism to Every Corner of the Globe*, New York and London, Harper & Brothers, 1920.
- CUNNINGHAM, Charles H.: "Spain and the War", *The American Political Science Re-*

view, Vol. XI, n.º 3 (Agosto, 1917), pp. 421-447.

DALLEK, Robert: *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1985.

DAVIS, John W.: "Concluding Remarks", *Foreign Affairs*, Vol. XII, n.º 2, Special Supplement (1934).

DELAUNAY, Jean-Marc: "De nouveau au Sud des Pyrénées: congregations françaises et réfugiés espagnols: 1901-1914", *Mélanges de la Casa de Velásquez*, Vol. XVIII, n.º 1, pp. 259-287.

DELAUNAY, Jean-Marc: "España trabajó por la victoria", en MORALES LEZCANO, Víctor; CARDONA, Gabriel y DELAUNAY, Jean-Marc: *España y la Gran Guerra*, Madrid, Historia 16, 1985, pp. 16-22.

DELAUNAY, Jean-Marc: "La Mer dans les relations franco-espagnoles au début du XX^e siècle", *Relations Internationales*, n.º 60 (1960), pp. 457-472.

DELAUNAY, Jean-Marc: "Les crédits Urquijo et la France en Guerre", *Mélanges de la Casa de Velásquez*, Vol. XX (1984), pp. 339-353.

DELAUNAY, Jean-Marc: *Méfiance cordiale: Les relations franco-espagnoles au début du XX siècle (1899-1914)*, Tesis de Estado, Universidad París I, 2000, 3 vols.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: "América como estímulo: regeneración nacional y tierra de oportunidades", en *España e Italia en la Europa Contemporánea: desde finales del S. XIX a las dictaduras*, Madrid, CSIC, 2002, pp. 455-475.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: "La política latinoamericana de España en el siglo XX", *Ayer*, n.º 49 (2003), pp 121-160.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: "Las relaciones culturales entre España y Estados Unidos, de la Guerra Mundial a los Pactos de 1953", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25, pp. 35-59.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica: 1939-1953*, Madrid, CSIC, 1988.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Imperio de Papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Imperio de Papel: Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992.

DELGADO LARIOS, Almudena: *España y la Revolución Mexicana (1910-1931)*, Madrid, UCM, 1991.

DELGADO LARIOS, Almudena: *La Revolución mexicana en la España del Alfonso XIII*

- (1910-1931), Valladolid, Junta de Castilla y León, 1993.
- DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, María Dolores: *España y Estados Unidos en el Siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005.
- DESMOND, R.T.: "The New Regime in Spain", *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 3, pp. 457-473.
- DEWEY, John: "Ethics and International Relations", *Foreign Affairs*, Vol. I, n.º 3 (1923), pp. 85-95.
- DÍAZ HERNÁNDEZ, Onésimo: "Los primeros años del Banco Urquijo", ponencia presentada en el *VIII Congreso de la Asociación de Historia Económica*, celebrado en Santiago de Compostela en septiembre de 2005.
- DÍAZ-PLAJA, Fernando (Ed.): *La España política del Siglo XX en fotografías y documentos. Del arranque del siglo a la Dictadura, 1900-1923*, Barcelona, Plaza y Janés, 1975.
- DÍAZ-PLAJA, Fernando: *Francófilos y germanófilos. Los españoles en la Guerra Europea*, Barcelona, Dopesa, 1973.
- DURA DOMENECH, J.: *US Policy toward Dictatorship and Democracy in Spain, 1931-1953*, Sevilla, Arrayán Ediciones, 1985.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Política Exterior de los Estados Unidos, 1913-1945. De Wilson a Roosevelt*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, FCE, 1998.
- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.^a Dolores: "El 98 desde una perspectiva normalizada. Reflexión historiográfica de un centenario", *Hispania*, Vol. LXI-2, n.º 208 (2001), pp. 707-736.
- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.^a Dolores: "La historiografía norteamericana ante la dimensión oriental de la guerra hispano-norteamericana", *REDEN. Revista Internacional de Estudios Norteamericanos*, Vol. VII, n.º 11 (1996), pp. 87-127.
- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.^o Dolores: "Balance del 98. Un punto de inflexión en la modernización de España o la desdramatización de una derrota", *Historia y Política. Ideas, Procesos y Movimientos Sociales*, n.º 3 (2000), pp. 175-206.
- ELLIS, L. Ethan: *Frank B. Kellogg and American Foreign Relations, 1925-1929*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 1961.
- ESCODÉ, Carlos y CISNEROS, Andrés: *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Tomo VIII: Las relaciones con Europa y los Estados Unidos*,

1881-1930, Buenos Aires, Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales, 2000.

ESCODÉ, Carlos: *El Realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, GEL, 1996.

ESCODÉ, Carlos: *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.

ESPINÓS MOLTÓ, Víctor: *Alfonso XIII y la guerra. Espejo de neutrales*, Madrid, Vasallo de Mumbert, 1977.

ESTERLY, Larry E.; SACRIC, Paul A. y BINNING, William C.: *Encyclopedia of American Parties, Campaigns and Elections*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1999.

FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor: *Historia del reinado de Alfonso XIII*, Barcelona, Montaner y Simón, 1977.

FERNÁNDEZ CARRIÓN, Miguel Héctor: "Aproximación a la Historia de los empresarios extranjeros en la Costa del Sol, durante el segundo tercio del siglo XX", *VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, celebrado en Santiago de Compostela del 13 al 16 de septiembre de 2005.

FERRELL, Robert H.: "Cole: Senator Gerald P. Nye and American Foreign Relations (Book Review)", *Journal of American History*, Vol. LI, n.º 4 (Marzo, 1965).

FERRELL, Robert H.: "Ellis: Republican Foreign Policy, 1921-1933 (Book Review)", *Political Science Quarterly*, Vol. LXXXV, n.º 4 (Diciembre, 1970).

FERRELL, Robert H.: *Peace in Their Time: The Origins of the Kellogg-Briand Pact*, New Haven, Yale University Press, 1952.

FERRELL, Robert H.: *Woodrow Wilson and World War I, 1917-1921*, New York, Harper & Row, 1985.

FERRO, Marc: *La Gran Guerra (1914-1918)*, Madrid, Alianza, 1994.

FLEMING, Thomas: *The Illusion of Victory. America in World War I*, New York, Basic Books, 2003.

FRIEDEN, Jeffrey: "The economics of intervention: American Overseas Investments and Relations with Underdeveloped Areas, 1890-1950", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. XXXI, n.º 1 (January, 1989), pp. 55-80.

FUSI, Juan Pablo y NIÑO, Antonio: *Vísperas del 98. Orígenes y antecedentes de la crisis de 1898*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997.

GARCÍA RUIZ, José Luis: "Estados Unidos y la transformación general de las empresas españolas", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25 (2003).

GARCÍA RUIZ, José Luis: "La etapa francesa de un gran banco español: BANESTO, 1902-1927", ponencia para el *VIII Congreso de la Asociación de Historia Económica*, celebrado en Santiago de Compostela en septiembre de 2005.

GARCÍA-DELGADO, José Luis: "La industrialización española en el primer tercio del siglo XX", en JOVER ZAMORA, José Luis (dir): *Historia de España Menéndez Pidal. Tomo XXXVII. Los comienzos del siglo XX. La Población. La Economía. La Sociedad*, Madrid, Espasa-Calpe, 1984.

GARCÍA RUIZ, J.L. y SANTOS REDONDO, M.: *¿Es un motor español! Historia empresarial de Barreiros*, Madrid, Fundación Eduardo Barreiros y Síntesis, 2001.

GARCÍA RUIZ, José Luis: *Grandes creadores en la historia del management*, Barcelona, Ariel, 2003.

GARRATH, John Arthur: *Henry Cabot Lodge, a biography*, New York, Knopf, 1953.

GOEDEKEN, Edward A.: "Charles Dawes and the Military Board of Allied Supply", *Military Affairs*, Vol. L, n.º 1 (Enero 1986), pp. 1-6.

GOLDBERG, David J.: *Discontented America. The United States in the 1920s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

GOLDBERG, Ronald Allen: *America in the Twenties*, Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2003.

GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo: *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria, 1923-1930*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

GONZÁLEZ, María Jesús: *El universo conservador de Antonio Maura. Biografía y proyecto político*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997.

HANDLIN, Oscar: *Al Smith and His America*, Boston, Northeastern University Press, 1985.

HARRISON, Benjamín T.: *Dollar diplomat: Chandler Anderson and American diplomacy in Mexico and Nicaragua, 1913-1928*, Pullman (Wash.), Washington State University Press, 1988.

HAYES, Carlton Joseph Huntley: *Misión de guerra en España*, Madrid, 1946.

HAYES, Carlton Joseph Huntley: *The United States and Spain, an interpretation*, New York, Sheed and Ward, 1951.

HILTON, Sylvia L. e ICKRINGILL, Steve J.S. (eds.): *European perceptions of the Spanish-American War of 1898*, Bern/New York, 1999.

HILTON, Sylvia L. e ICKRINGRILL, Steve J. S.: "'Americana en Letra y Espíritu': la Doctrina de Monroe y el Presidente McKinley en 1898", *Cuadernos de Historia Con-*

temporánea, n.º 20 (1998), pp. 205-219.

HILTON, Sylvia L.: "La 'nueva' Doctrina Monroe de 1895 y sus implicaciones para el Caribe español: algunas interpretaciones coetáneas españolas", *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. LV, n.º 1 (1998).

HILTON, Sylvia L.: "The Spanish-American War of 1898: Queries into the relationship between the press, public opinion and politics", *REDEN. Revista Española de Estudios Norteamericanos*, Vol. V, n.º 7 (1994), pp. 71-87.

HOCHHEISER, Sheldon: "The American Telephone and Telegraph Company", *The Encyclopedia of Telecommunications*, Vol. I, New York, Marcel Dekker, 1990.

HOLBRAAD, Carsten: *Las potencias medias en la política internacional*, México, FCE, 1989.

HOUSE, Edward M.: "America in World Affairs: A Democratic View", *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 2 (1924), pp. 540-551.

HUGHES, Charles Evans: "The Foreign Policy of the United States", *Current History*, Vol. 9, n.º 4 (Enero, 1924), pp. 575-583.

HUGHES, Charles Evans: *Speech of Acceptance, August 2nd, 1916*, Washington, Government Printing Office, 1916.

HUNT, Michael: *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES: *Movimientos de precios al por menor durante la guerra*, Madrid, 1923.

IRIYE, Akira *The Cambridge History of American Foreign Relations. III.- The Globalizing of America, 1913-1945*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1999.

J.A.F.: "War Measures", *The American Political Science Review*, Vol. XI, n.º 4 (Nov. 1917), pp. 737-742.

JACKSON, Shirley Fulton: *The United States and Spain, 1898-1918*, Tesis Doctoral, Florida State University, 1967.

JARQUE ÍÑIGUEZ, Arturo: *El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1998.

JONES, Maldwyn A.: *Historia de los Estados Unidos, 1607-1992*, Barcelona, Cátedra, 1996.

JOVER ZAMORA, J.M.: *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

- JOVER ZAMORA, José María: "La percepción española de los conflictos europeos", *Revista de Occidente*, n.º 57 (Febrero de 1986), pp. 5-42.
- JOVER ZAMORA, José María; GÓMEZ-FERRER, Guadalupe y FUSI, Juan Pablo: *España: Sociedad, Política y Civilización (Siglos XIX y XX)*, Madrid, Espasa-Calpe, 2000.
- KAGAN, Donald: *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz*, Madrid, Turner/FCE, 2003.
- KAGAN, Richard (ed.): *Spain in America. The Origins of Hispanism in the United States*, Urbana and Chicago, University of Illinois Press, 2002.
- KATZ, Irving: *August Belmont: A Political Biography*, New York, Columbia University Press, 1968.
- KELLOGG, F.B.: "The War Prevention Policy of the United States", *Foreign Affairs*, Vol. VI, n.º 3, Special Supplement (1928).
- KELLOGG, Frank B.: "Some Foreign Policies of the United States", *Foreign Affairs*, Vol. IV, n.º 2, Special Supplement (1926).
- KELLY, W.B. Jr. (Ed.): *Studies in United States Commercial Policy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963.
- KENNEDY, David M.: *Over Here. The First World War and American Society*, New York, Oxford University Press, 1980.
- KENNEDY, David M.: *Entre el miedo y la libertad. Los EE.UU.: de la Gran Depresión al fin de la segunda guerra mundial (1929-1945)*, Barcelona, Edhasa, 2005.
- KENNEDY, Paul A.: *Auge y caída de las grandes potencias. Por qué acabaron los imperios del pasado*, Madrid, Globus, 1994.
- KENNEDY, Ross A.: "Woodrow Wilson, World War I, and an American Conception of National Security", *Diplomatic History*, Vol. XXV, n.º 1 (Winter, 2001), pp. 21-31.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph S.: *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- KINDLEBERGER, Charles P.: "Origins of United States Direct Investment in France", *Business History Review*, Vol. XLVIII, n.º 3 (Autumn, 1974), pp. 383-413.
- KISSINGER, Henry: *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994.
- LaFEBER, Walter: *The Cambridge History of American Foreign Relations. II.- The American Search for Opportunity, 1865-1913*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1993.

LaFEBER, Walter: *The New Empire. An Interpretation of American Expansion*, Ithaca (New York), 1998 (Edición original de 1963).

LASKI, Harold J.: "Lenin and Mussolini", *Foreign Affairs*, Vol. II, n.º 1, pp. 43-54.

LEÓN AGUINAGA, Pablo: "El comercio cinematográfico como instrumento de la acción norteamericana en España durante la segunda guerra mundial", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 27 (en prensa).

LEVIN, N. Gordon: *Woodrow Wilson and World Politics: America's Response to War and Revolution*, New York, Oxford University Press, 1968.

LINK, Arthur S.: *La política de Estados Unidos en América Latina, 1913-1916*, México, FCE, 1960.

LINK, Arthur S.: *Wilson and the Liberal Peace Program*, Illinois, Arlington Heights, 1979.

LINK, Arthur S.: *Woodrow Wilson and the Progressive Era, 1910-1917*, New York, Harper & Row, 1963.

LITTLE, Douglas J.: "Twenty Years of Turmoil: ITT, The State Department, and Spain, 1924-1944", *Business History Review*, 53 (Winter, 1979), pp. 449-472.

LITTLE, Douglas J.: *Malevolent Neutrality. The United States, Great Britain, and the Origins of the Spanish Civil War*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1985.

LÓPEZ-CORDÓN, María Victoria: "España en las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907", *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. III, n.º 3 (1982).

LUIS, Jean-Philippe y NIÑO, Antonio: "Introduction. Percevoir et décider: le rôle des images et des stéréotypes nationaux dans les relations hispano-françaises", *Siècles. Cahiers du Centre d'Histoire "Espaces et Cultures"*, n.º 20 (2005), pp. 3-14.

MAHAN, Alfred Thayer: *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, New York, Dover Publications, 1987 (facsimil de la quinta edición original de 1894).

MALUQUER DE MOTES, Jordi: "La penetración del modelo económico norteamericano en España en el primer tercio del siglo", en *Las relaciones de España y Estados Unidos en el siglo XX (I): política exterior y economía*, ponencias del seminario organizado por Lola Elizalde y Lorenzo Delgado, Curso de Especialización del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, febrero-marzo de 2003.

MARKS, Frederick W.: *Wind Over Sand. The Diplomacy of Franklin Roosevelt*, Athens, The University of Georgia Press, 1987.

MARQUINA BARRIO, Eduardo: *España en la política de seguridad occidental: 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986.

- MAYER, Robert: "The origins of the American banking empire in Latin America: Frank A. Vanderlip and the National City Bank", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. XV, n.º 1, pp. 60-76.
- McCULLOUGH, David: *Un camino entre dos mares*, Madrid, Espasa-Calpe, 2004.
- McMILLAN, Margaret: *Paris, 1919. Six Months That Changed The World*, London, Random House, 2003.
- MEAKER, Gerald: "A Civil War of Worlds: The Ideological Impact of the First World War in Spain", en SCHITT, Hans A. (Ed.): *Neutral Europe between war and revolution, 1917-23*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1989, pp. 1-24.
- MEAKER, Gerald: *La izquierda revolucionaria en España, 1917-1923*, Barcelona, Ariel, 1978.
- MENAND, Louis: *The Metaphysical Club. A Story of Ideas in America*, New York, Farrar, Strauss & Giroux, 2002.
- MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 2000.
- MESA GARRIDO, Roberto: *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus, 1977.
- MILLER, William J.: *Henry Cabot Lodge. A biography*, New York, Heineman, 1967.
- MOCK, James R. & LARSON, Cedric: *Words that Won the War. The Story of the Committee on Public Information, 1917-1919*, Princeton, Princeton University Press, 1939.
- MOORE, Brian M.: "An overview of the War Trade Board", publicación digital de la Universidad del Estado de Pennsylvania.
<http://www.hbg.psu.edu/hum/McCormick/vance/essays/wartrade.htm>.
- MORENO LUZÓN, Javier: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998.
- MORGAN, H. Wayne: *1898-1998, echoes and lessons from the Spanish-American War*, Greenville (NC), East Carolina University, 1998.
- MORGENTHAU, Hans J.: "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States", *American Political Science Review*, Vol. XLVI, n.º 4 (Diciembre, 1952), pp. 961-988.
- MORGENTHAU, Hans. J.: *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963.
- MOUSSET, Alberto: *La política exterior de España, 1873-1918*, Madrid, Biblioteca

Nueva, 1918.

MUSICANT, Ivan: *Empire by default: The Spanish-American War and the dawn of the American Century*, New York, Henry Holt, 1998.

NADAL, Jordi; CARRERAS, Albert y SUDRIÀ, Carles (comps.): *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1994.

NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: "La Historia de las Relaciones Internacionales", *Ayer*, n.º 42 (2001), pp. 17-42.

NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: "El rey embajador", en MORENO LUZÓN, Javier (ed.): *Alfonso XIII. Un político en el trono*, pp. 239-276.

NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: "Hispanoamericanismo, regeneración y defensa del prestigio nacional (1898-1931)", en *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/Síntesis-OEI, 1993, pp. 15-48.

NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: "L'expansion culturelle espagnole en Amérique Hispanique (1898-1936)", *Relations Internationales*, n.º 50 (été 1987), pp. 197-213.

NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: *Cultura y diplomacia: los hispanistas franceses y España de 1875 a 1931*, Madrid, CSIC/Casa de Velázquez, 1988.

NYE, Joseph S. Jr.: *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003.

OJEDA EISELEY, Jaime de: "Mark Twain y la guerra hispanoamericana de 1898", *Claves de Razón Práctica*, n.º 75.

OJEDA EISELEY, Jaime de: *El 98 en el congreso y en la prensa de los Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999.

ORTEGA Y GASSET, José: *Obras Completas. Tomo III: 1817-1925*, Madrid, Fundación Ortega/Santillana, 2005.

PALOMARES LERMA, Gustavo: *Mussolini y Primo de Rivera. Política Exterior de dos dictadores*, Madrid, EUDEMA, 1989.

PANAMA-Pacific International Exhibition at the city of San Francisco in the State of California, February twentieth to December fourth 1915, San Francisco, Panama-Pacific International Exposition, 1915.

PANDO, Juan: *Un Rey para la Esperanza. La España humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Barcelona, Planeta, 2002.

PARDO SANZ, Rosa: *¡Con Franco hacia el Imperio! La política exterior española en América Latina, 1939-1945*, Madrid, UNED, 1995.

PARDO SANZ, Rosa: "América Latina y la Guerra Civil Española: Costa Rica: Un es-

tudio de caso”, *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, n.º 3 (1990), pp. 155-176.

PARDO SANZ, Rosa: “Hispanoamérica en la política nacionalista, 1936-1939”, *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, n.º 5 (1992), pp. 211-238.

PARDO SANZ, Rosa: “La política exterior española en América Latina durante la II Guerra Mundial”, *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, n.º 7 (1994), pp. 205-230.

PARDO SANZ, Rosa: “La política norteamericana”, *Ayer*, n.º 49, pp. 13-53.

PAZ REBOLLO, M.^a Antonia: *El colonialismo informativo de la agencia Havas en España (1870-1940)*, Madrid, UCM, 1988.

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, UCM, 1986 (3 tomos).

PÉREZ YUSTE, Antonio: *La Compañía Telefónica Nacional de España en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, Universidad Politécnica, ETSI de Telecomunicación, 2004.

PIKE, Frederick B.: *Hispanismo, 1898-1936. Spanish Conservatives and Liberals and their relations with Spanish America*, Notre Dame (IN), University of Notre Dame Press, 1971.

PLISCHKE, Elmer (ed.): *U.S. Department of State: A Reference History*, Westport (CT) Greenwood Publishing, 1999.

PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro: *Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Madrid, Alianza, 1988.

PROSKE, Beatrice Gilman: *Archer Milton Huntington*, New York, The Hispanic Society of America, 1965.

PUIG RAPOSO, Núria y ÁLVARO MOYA, Adoración: “La guerra fría y los empresarios españoles: La articulación de los intereses económicos de los Estados Unidos en España, 1950-1975”, *Revista de Historia Económica*, Vo. XXII, n.º 2 (2004), pp. 388-424.

PUIG RAPOSO, Nuria: “La ayuda económica norteamericana y los empresarios españoles”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25, (2003), pp. 109-129.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*, México, FCE, 2000.

ROBERTS, Priscilla: “Willard Straight, the First World War, and ‘internationalism of all sorts’: The inconsistencies of an American liberal interventionist”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. XLIV, n.º 4 (1998), pp. 493-511.

- ROBLES MUÑOZ, Cristóbal: *1898: Diplomacia y opinión*, Madrid, CSIC, 1991.
- RODRIGO ALHARILLA, Martín: "La Casa de Comercio de los Marqueses de Comillas (1844-1920): Continuidad y Cambio en el Capitalismo Español", Ponencia Presentada al *Congreso de la Asociación de Historia Económica* celebrado en Zaragoza el año 2001.
- RODRÍGUEZ SÁIZ, L.; PAREJO GAMIR, J.A.; CUERVO GARCÍA, A.: *Manual del Sistema Financiero Español*, Barcelona, Ariel, 1990.
- ROLDÁN, Santiago y GARCÍA DELGADO, José Luis: *La consolidación del capitalismo en España, 1914-1920*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1974.
- ROMERO SALVADÓ, Francisco J.: *España, 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002.
- ROOSEVELT, Franklin D.: "Our Foreign Policy. A Democratic View", *Foreign Affairs*, Vol. VI, n.º 1 (1927), pp. 573-586.
- ROOT, Elihu: "A Requisite for the Success of Popular Diplomacy", *Foreign Affairs*, Vol. I, n.º 1 (Septiembre, 1922), pp. 3-10.
- RUBIN, Michael A.: "Stumbling through the Open Door: The U.S. in Persia and the Standard-Sinclair Oil Dispute, 1920-1925", *Iranian Studies*, Vol. XVIII, nº 3-4 (1995), pp. 203-229.
- RUBIO, Javier: *El final de la era de Cánovas. Los preliminares del "desastre" de 1898*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2004.
- RUBIO, Javier: *La cuestión de Cuba y las relaciones con los Estados Unidos durante el reinado de Alfonso XII. Los orígenes del "desastre" de 1898*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.
- SAMPSON, Anthony: *El estado soberano de la ITT*, Barcelona, Dopesa, 1973.
- SÁNCHEZ MANTERO, Rafael; MACARRO VERA, José Manuel y ÁLVAREZ REY, Leandro: *La imagen de España en América, 1898-1931*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos/CSIC, 1994.
- SCHLESINGER, Arthur M.: *La Era de Roosevelt, Vol. 1: La crisis del orden antiguo, 1919-1933*, México, UTEHA, 1968.
- SCHLESSINGER, Arthur M., Jr.: *Los ciclos de la historia americana*, Buenos Aires, Rei, 1990.
- SECO SERRANO, Carlos: "Las relaciones España-Francia en vísperas de la Primera Guerra Mundial", en *Estudios sobre el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1997, págs. 129-163.

SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII. El Estado. La Política. Los Movimientos Sociales*, Madrid, Espasa-Calpe, 2002.

SERRANO SANZ, José María: "La política arancelaria española al término de la primera guerra mundial: Proteccionismo, arancel Cambó y tratados comerciales", en GARCÍA DELGADO, José Luis (Ed.): *La crisis de la Restauración. España, entre la primera guerra mundial y la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1986, pp. 199-223.

SHUBERT, Adrian: "Oil Companies and Governments: International Reaction to the Nationalization of the Petroleum Industry in Spain: 1927-1930", *Journal of Contemporary History*, Vol. XV, n.º 4 (Oct. 1980), pp. 701-720.

SHUBERT, Adrian: *Hacia la Revolución. Orígenes sociales del movimiento obrero en Asturias, 1860-1934*, Barcelona, Crítica, 1984.

SMITH, Ephraim K.: "'A question from which we could not escape': William McKinley and the decisión to acquire the Philippine Islands", *Diplomatic History*, Vol. IX, n.º 4 (Invierno, 1985), pp. 363-375.

SOBEL, Robert: *ITT: The Management of Opportunity*, Washington D.C., Beard Books, 2000.

SOLÉ, Gloria: "La incorporación de España a la Sociedad de Naciones", *Hispania*, n.º 36 (1976), pp. 131-169.

SPENCER, Henry R.: "European Dictatorships", *The American Political Science Review*, Vol. XXI, n.º 3 (Agosto, 1927), pp. 537-551.

STARTT, James D.: "American Film Propaganda in Revolutionary Russia", *Prologue*, Vol. XXX, n.º 3, pp. 166-179.

STRACHAN, Hew: *La Primera Guerra Mundial*, Barcelona, Crítica, 2005.

SUEIRO SEOANE, Susana: *España en el Mediterráneo: Primo de Rivera y la "Cuestión Marroquí", 1923-1930*, Madrid, UNED, 1993.

TABANERA, Nuria: "El horizonte americano en el imaginario español, 1898-1939", *Estudios interdisciplinarios de América latina y el Caribe*, vol. VIII, n.º 2, pp. 67-87.

TASCÓN, Julio: "Inversiones y empresas norteamericanas en España", ponencia para el Seminario *La Americanización en España*, celebrado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UCM, septiembre de 2002.

TAUSSIG, F.W.: *The Tariff History of the United States*, New York, Capricorn Books, 1964.

TAYLOR, Foster Jay: *The United States and the Spanish Civil War*, New York, Bookman Associates, 1956.

TEMPERLEY, H.W.V. (ed.): *A History of the Peace Conference of Paris*, London, Henry Frowde y Hodder & Stoughton, 1920.

TENA JUNGUITO, Antonio: *Las estadísticas históricas del comercio internacional: fiabilidad y comparabilidad (1890-1960)*, Madrid, Banco de España, 1992.

TERMIS SOTO, Fernando: *Renunciando a todo: el régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

TORRE DEL RÍO, Rosario de la: "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*, Madrid, Universidad Complutense, 1990, tomo I, pp. 381-406.

TORRE DEL RÍO, Rosario de la: "Los Acuerdos anglo-hispano-franceses de 1907. Una larga negociación en la estela del '98", *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2.ª época, n.º 1 (1988), pp. 81-104.

TORRE DEL RÍO, Rosario de la: "Entre 1898 y 1914: la orientación de la política exterior española", *Política española y política naval tras el Desastre (1900-1914). Cuadernos Monográficos del Instituto de Historia y Cultura Naval*, n.º 15, Madrid, 1991, pp. 7-21.

TORRE DEL RÍO, Rosario de la: "Nota sobre 'El final de la era de Cánovas. Los preliminares del «desastre» de 1898'", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 26 (2004), pp. 211-214.

TORRE DEL RÍO, Rosario: "La crisis de 1898 y el problema de la garantía exterior", *Hispania*, Vol. XLVI n.º 162 (1986), pp. 115-164.

TORRE DEL RÍO, Rosario: "La diplomacia del conflicto", en AA.VV: *Imágenes y espejos del '98*, Valencia, Fundación Cañada Blanch, 1998, pp. 41-74.

TORRE DEL RÍO, Rosario: *Inglaterra y España en 1898*, Madrid, EUDEMA, 1988.

TORRE GÓMEZ, Hipólito de la: "El destino de la *regeneración* internacional de España (1898-1918)", *Relaciones Internacionales de España en el siglo XX. Prosérpina 1*, Mérida, UNED, 1984, pp. 9-22.

TORTELLA, Gabriel: *El desarrollo económico de la España Contemporánea. Historia Económica de los Siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 1995.

TORTELLA, Teresa: "La inversión extranjera a través del archivo del Banco de España", ponencia presentada en el *VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, celebrado en Santiago de Compostela, 13-16 de septiembre de 2005.

TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, 1985.

TUCHMAN, Barbara W.: *Los cañones de agosto*, Barcelona, Península, 2004.

- TUCHMAN, Barbara W.: *The Zimmermann Telegram*, New York, Viking Press, 1958.
- TURNER, Louis: *Oil Companies in the International System*, London, Georges Allen & Unwinn 1978.
- TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Alfonso XIII. El Rey Polémico*, Madrid, Taurus, 2001.
- TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *El Dictador y el mediador: las relaciones hispanoinglesas durante la dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, CSIC, 1986.
- TUSELL, Javier: *Antonio Maura: una biografía política*, Madrid, Alianza, 1994.
- TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.
- TYRON, Warren S.: "The Draft in World War I", *Current History*, Vol. LIV, n.º 332 (Junio 1968), pp. 339-344 y 367-368.
- VARELA ORTEGA, José: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- VAUGH, Stephen: *Holding Fast The Inner Lines: Democracy, Nationalism, and the Committee on Public Information*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980.
- Véase GARCÍA DELGADO, José Luis: *La modernización económica en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Espasa-Calpe, 2002.
- VELARDE FUENTES, Juan: *Política Económica de la Dictadura*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1973.
- VIÑAS, Ángel: "España, los Estados Unidos y la OTAN", *Revista de Política Comparada*, n.º 8 (1982), pp. 11-27.
- VIÑAS, Ángel: "La negociación y renegociación de los acuerdos hispanonorteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25 (2003), pp. 83-108.
- VIÑAS, Ángel: "Soberanía nacional y pactos militares: el caso de España", *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. VII, n.º 1 (1986), pp. 7-23.
- VIÑAS, Ángel: "Soberanía nacional y pactos militares", *Leviatán, Revista de hechos e ideas*, n.º 21 (1985), pp. 19-31.
- VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.
- VIÑAS, Ángel: *Franco, Hitler y el estallido de la Guerra Civil. Antecedentes y conse-*

cuencias, Madrid, Alianza, 2001.

VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con los Estados Unidos: bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981.

WALTERS, Francis Paul: *A History of the League of Nations*, London, Oxford University Press, 1969.

WALWORTH, Arthur: *America's Moment: 1918. American Diplomacy at the End of World War I*, New York, W.W. Norton & Company, 1977.

WHEALEY, Robert H.: "Anglo-American Oil Confronts Spanish Nationalism, 1927-31: A Study of Economic Imperialism", *Diplomatic History*, Vol. XXII, N.º. 2 (Spring, 1988), pp. 111-126.

WHEALEY, Robert H.: *Hitler and Spain: The Nazi role in the Spanish Civil War, 1936-1939*, Lexington (KY), University Press of Kentucky, 1989.

WHITEMAN, Harold Bartlett: *Norman H. Davis and the search for international peace and security, 1917-1944*, Ph.D. dissertation, Yale University, 1958.

WIDENOR, William C.: *Henry Cabot Lodge and the search for an American Foreign Policy*, Berkeley (Cal.), University of California Press, 1980.

WILKINS, Mira y HILL, Frank Ernest: *American Business Abroad: Ford on Six Continents*, Detroit, Wayne University Press, 1964.

WILKINS, Mira: *The Maturing of Multinacional Enterprise: American Business Abroad from 1914 to 1970*, Cambridge (Mass.), 1970.

WILLIAMS, William Appleman: "The Legend of Isolationism", *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, W.W. Norton & Company, 1972.

WILLIAMS, William Appleman: *The Roots of the Modern American Empire*, New York, 1969.

WILSON, Joan Hoff: *American Business and Foreign Policy, 1920-1933*, Boston, Beacon Press, 1973.

WOLPER, Gregg: "Wilsonian Public Diplomacy: the Committee on Public Information in Spain", *Diplomatic History*, Vol. XVII, n.º 1 (Winter, 1993), pp. 17-34.

WOOLSEY, T.S.: "The Rationing System", *The American Journal of International Law*, Vol. XI, n.º4 (Oct. 1917), pp. 844-847.

ZIMMER, Alfred: *The Study of International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1931.

ZIMMERMANN, Warren: *The First Great Triumph*, New York, Farrar Strauss & Giroux, 2004.

ZINN, Howard: *A People's History of the United States*, New York, Harper & Row, 2003.