

BAJO EL SIGNO DE LA REDISTRIBUCIÓN COLONIAL. LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA ENTRE 1895 Y 1907

Rosario de la Torre del Río
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Si recordamos que solemos llamar política exterior al conjunto de líneas de acción que adopta un actor político en relación con situaciones o entidades externas, en busca de unos objetivos a los que dan sentido unos principios¹, entenderemos que estudiar la historia de la política exterior de un Estado en una época determinada implica fundamentalmente abordar el estudio de sus líneas de acción; sin embargo, conviene no olvidar que las líneas de acción de las que hablamos son las que adopta un actor político en relación con situaciones o entidades externas y que esas relaciones se encuentran fuertemente condicionadas por la estructura del sistema internacional existente y por las líneas de acción de las grandes potencias, sus actores principales².

Entre 1895 y 1907 la España de la Restauración era un Estado secundario que actuaba en un sistema internacional multipolar. Como cualquier Estado secundario, en cualquier época, si la España de la Restauración quería sobrevivir y prosperar en medio de las condiciones competitivas de la sociedad internacional, no podía ignorar de manera persistente ni las amenazas ni los incentivos que le llegaban de la estructura del sistema internacional y de la interacción de sus principales actores. En un sistema multipolar, el concierto entre las grandes potencias es casi siempre una amenaza para los actores secundarios que corren el riesgo de convertirse

¹ P.A. Reynolds, *A Introduction to International Relations*, Longman, London, 1971 (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Técnos, Madrid, 1977).

² Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Macmillan, London, 1977 (*La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Catarata, Madrid, 2005).

en víctimas de su solidaridad. Por el contrario, cuando la rivalidad dentro de un sistema multipolar llega a un cierto nivel de intensidad, las grandes potencias necesitan formar alianzas unas contra otras para asegurar el logro de sus objetivos; en ese contexto, las grandes potencias pueden necesitar el concurso de los Estados secundarios que, de esa manera, se ven incentivados con determinados beneficios si asumen los riesgos correspondientes³.

En este contexto, la historia de la política exterior de la España de la Restauración tiene tanto que ver con las líneas de acción de sus distintos gobiernos como con las posibilidades de éstos para neutralizar las amenazas y aprovechar los incentivos que provenían de la evolución del sistema internacional. Sobre esta base, el éxito o el fracaso de la política exterior de aquellos gobiernos dependerían de su habilidad para percibir con claridad las claves del *juego internacional* y para responder a las amenazas e incentivos con un cierto grado de racionalidad, minimizando los efectos negativos y no asumiendo responsabilidades superiores a las capacidades disponibles.

Pues bien, conviene tener en cuenta que, entre 1895 y 1907, las principales amenazas e incentivos de la política exterior española se derivarían del *proceso de redistribución colonial*⁴ que acompaña la evolución del sistema internacional europeo desde la rivalidad moderada de la *época bismarckiana* a la rivalidad intensa de la *época de los imperios*⁵, justamente cuando la expansión mundial de las grandes potencias acercó peligrosamente las fronteras entre los imperios —formales o informales— y ya no bastó el envío de unas cañoneras, el establecimiento de unas guarniciones y la comunicación a las demás potencias para ensanchar el dominio territorial de los grandes en un mundo finalmente repartido, pero en el que no dejaban de crecer las fuerzas que alimentaban la expansión. En aquel momento, el riesgo para los poderosos no fue otro que el *choque de imperialismos* y la mejor solución para ellos no fue otra que *un nuevo reparto colonial* como el que, con expresión descarnada, propuso el marqués de Salisbury, primer ministro británico, en el discurso que pronunció el 4 de mayo de 1898 en el Albert Hall de Londres:

³ Carsten Holbraad, *Middle Powers in International Politics*, Macmillan, London, 1984 (*Las potencias medias en la política internacional*, FCE, México, 1989).

⁴ José María Jover, *1898. Teoría y práctica de la redistribución colonial*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 1979.

⁵ Rosario de la Torre, «De Frankfurt a Sarajevo: las relaciones internacionales en la época de los imperios» en Javier Paredes (coord.), *Historia Universal Contemporánea. I: De las Revoluciones Liberales a la Primera Guerra Mundial*, Ariel, Madrid, 1999, pp. 431-452.

«Por una u otra razón, por necesidades políticas o con el pretexto de la filantropía, las naciones vivas se extenderán gradualmente sobre el territorio de las moribundas, y surgirán rápidamente motivos y principios de conflicto entre las naciones civilizadas. Por supuesto, esto no quiere decir que cualquier nación viva tenga el fructífero monopolio de curar o de sajar a esos otros infortunados pacientes, y habrá que discutir quién tendrá el privilegio de hacerlo y dentro de qué medida [...] Estos son los peligros que, según yo pienso, nos amenazan en el período que se abre ante nosotros. Una época llamada a confrontar nuestra resolución, nuestra tenacidad y nuestros instintos imperiales. Indudablemente, no permitiremos que Inglaterra quede en desventaja en cualquier nuevo arreglo que pueda sobrevenir. Por otra parte, no sentiremos envidia si el engrandecimiento de un rival viene a eliminar la desolación y la esterilidad de las regiones a las que no pueden extenderse nuestras armas»⁶.

El nuevo reparto colonial de las naciones moribundas afectaría no sólo a territorios no europeos que, por distintas razones, no habían padecido hasta entonces la ocupación occidental directa, como China, Marruecos, Persia o Turquía; el nuevo reparto colonial —la primera fase de la redistribución colonial, en palabras del profesor Jover— afectaría, para empezar, a los territorios coloniales que poseían las antiguas potencias coloniales que, como España, habían llevado a cabo su expansión mundial en etapas históricas anteriores y que no disponían del poder material necesario para mantener su dominio frente a competidores mucho más poderosos. Para manejar ese nuevo reparto colonial, las grandes potencias contaron con tres nuevos instrumentos jurídicos: el ultimátum, el tratado de reparto y el tratado de garantía; instrumentos jurídicos nuevos, no porque no hubiesen existido con anterioridad, sino por la forma en que serían utilizados, como partes de un único proceso, el proceso de redistribución colonial⁷.

Pues bien, en esa combinación de ultimátum de los Estados Unidos sobre Cuba, de reparto controlado por las grandes potencias tanto de los restos del imperio colonial español como, poco después, del territorio marroquí, y de garantía ofrecida por Inglaterra y, finalmente, por la Entente franco-británica, se puede enmarcar la historia de la política exterior de la España de la Restauración entre 1895 y 1907, y con ella, el análisis de las

⁶ «The Primrose League. Speech by Lord Salisbury», *The Times*, 5 mayo 1898. Puede verse también: Rosario de la Torre, «La prensa madrileña y el discurso de Lord Salisbury sobre las naciones moribundas (Londres, Albert Hall, 4 mayo 1898)», *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea* 6, Universidad Complutense de Madrid, 1985, pp. 163-180.

⁷ Jover, *Teoría y práctica de la redistribución colonial*...

líneas de acción de sus numerosos gobiernos⁸, siempre sobre la base de la percepción que fueron teniendo de las amenazas y los incentivos que, según la historiografía, fueron proviniendo de aquel sistema internacional en transformación.

2. Una nueva política exterior en defensa de la soberanía española sobre Cuba

Desde el mismo momento en que estalló la insurrección cubana de 1895 y, sobre todo, desde que se hizo evidente que el enfrentamiento en la Isla iba a ser largo y destructivo, y que podía dar ocasión a la intervención directa de los Estados Unidos, la defensa de la soberanía española sobre Cuba se convirtió en el principal objetivo de una *nueva* política exterior. Aunque no fuera nuevo el objetivo de conservar la soberanía sobre todos y cada uno de los territorios coloniales de los que se disponía, tendrían que ser nuevas las líneas de acción si querían superar las insuficiencias de la política exterior de los años anteriores. En efecto, conviene recordar que la principal debilidad de la política exterior de la España de la Restauración había residido en que aunque pudiese —en principio y en teoría— contar con el apoyo diplomático de Alemania para defenderse de Francia, porque el aislamiento de Francia era un objetivo fundamental de la política bismarckiana, y pudiese, por lo tanto, frenar con ese apoyo diplomático los peligros derivados tanto del legitimismo o del republicanismo como del

⁸ La insurrección cubana de 1895 precipitó la caída del gobierno Sagasta formado en diciembre de 1892. Le sucedió el último gobierno Cánovas (marzo 1895-agosto 1897). Tras el *punte* del gobierno Azcárraga, Sagasta presidió el gobierno que se hizo cargo de la crisis del 98 (octubre 1897-marzo 1899). Después del 98 siguió funcionando el turno entre los dos grandes partidos del sistema de la Restauración: el Partido Conservador (Silvela, Azcárraga) dirigió al país de marzo de 1899 a mayo de 1901, el Partido Liberal (Sagasta) lo hizo de marzo de 1901 a diciembre de 1902. De diciembre de 1902 a enero de 1907 se extendieron otros dos turnos, primero, hasta junio de 1905, un turno conservador, después, un turno liberal; sin embargo, por debajo de ese doble turno entre los dos grandes partidos se advierte una profunda crisis en los dos liderazgos que agudizó la inestabilidad ministerial; sólo en esos años se sucedieron diez gobiernos distintos, cinco conservadores y cinco liberales. Los gobiernos conservadores estuvieron presididos por: Silvela (diciembre 1902-julio 1903), Fernández Villaverde (julio-diciembre 1903), Maura (diciembre 1903-diciembre 1904), Azcárraga (diciembre 1904-enero 1905) y de nuevo Fernández Villaverde (enero-junio 1905). Los gobiernos liberales estuvieron presididos por: Montero Ríos (junio-noviembre 1905), Moret (noviembre 1905-julio 1906), López Domínguez (julio-noviembre 1906), de nuevo Moret (noviembre-diciembre 1906) y Vega Armijo (diciembre 1906-enero 1907). Desde enero de 1907 a octubre de 1909 se extendió el llamado gobierno largo del conservador Antonio Maura.

expansionismo sobre Marruecos, España no podía contar con el apoyo diplomático alemán para defender las colonias del Caribe de las ambiciones norteamericanas y las colonias del Pacífico de los asaltos de distintas potencias a sus mercados. Por mucho que los dirigentes españoles repitiesen que la pérdida de la soberanía sobre aquellas colonias sería algo tan intolerable para el conjunto de la sociedad española que los enemigos del régimen lo aprovecharían para descalificar y hundir la Monarquía Liberal, sumiendo a España en un caos político contrario a los intereses europeos, España no podía contar con Alemania, entre otras razones, porque el papel internacional que jugaba el *Reich* alemán en el continente europeo no tenía nada que ver con el que quería y podía jugar en el Caribe, en el Pacífico o en el Norte de África. El comportamiento de Bismarck y de Cánovas durante la crisis de las Carolinas (agosto, 1885) y la negativa alemana a que España protagonizase una intervención europea en defensa de la Monarquía Portuguesa (agosto, 1891) ilustran los estrechos límites del apoyo diplomático alemán basado en la defensa del *principio monárquico*, y pueden ser interpretados —sobre todo el segundo— como la constatación del fracaso de toda la orientación de la política exterior de la España de la Restauración⁹.

El momento no podía ser más inoportuno; el lento proceso de construcción de la Alianza Franco-Rusa (1891/93) era ya un hecho conocido y esta variación básica del sistema de alianzas europeo estaba dando lugar a iniciativas y tanteos que creaban perspectivas imprevisibles, desorganizando el cuadro de alianzas existente en una situación muy fluida y especialmente grave para los actores menores como España, que ya no podían orientarse con la seguridad de los años anteriores. La crisis de Cuba, abierta en 1895, se enmarcaría en el juego de intereses de un mundo por primera vez global; un mundo en el que iban tomando cuerpo las grandes transformaciones económicas, sociales e ideológicas que acompañaron al tránsito del siglo XIX al siglo XX, pero en el que los objetivos y los medios de las políticas de los Estados se mantenían dentro de los viejos esquemas. La difícil relación entre esos dos planos —fuerzas profundas y decisión— fue modificando el sistema internacional bajo el impulso de un doble movimiento: el que se derivaba de la consolidación de la Alianza establecida entre Francia y Rusia para contrarrestar la fuerza de la Triple Alianza

⁹ Julio Salom, *España en la Europa de Bismarck. La política exterior de Cánovas (1871-1881)*, CSIC, Madrid, 1967. José María Jover, «Caracteres de la política exterior de España en el siglo XIX», en *Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX*, Turner, Madrid, 1976, pp. 83-138. Javier Rubio, *El final de la era de Cánovas. Los preliminares del «desastre» de 1898*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2004, 2 tomos.

que unía Alemania, Austria-Hungría e Italia, y que suponía un mecanismo diplomático basado en consideraciones tradicionales del equilibrio europeo, y el que se derivaba de la formación de imperios — coloniales o no — como respuesta a las necesidades de la extensión de las relaciones internacionales económicas, sociales y políticas que caracterizó el tránsito del XIX al XX¹⁰.

En ese marco, los gobiernos españoles intentaron frenar las ambiciones de Estados Unidos con el apoyo del *concierto europeo*. Para concitarlo, hicieron básicamente tres cosas: por una parte, presentaron la intervención norteamericana en Cuba como algo contrario a los intereses europeos en América, por otra parte, identificaron el mantenimiento de la soberanía española en la Gran Antilla con la defensa del régimen político de la Restauración y, finalmente, buscaron de manera decidida un compromiso diplomático con la Triple Alianza y / o con Inglaterra, ofreciendo a cambio los beneficios que proporcionaría a sus aliados europeos la utilización de las costas y puertos españoles en tiempo de guerra. Los presupuestos básicos de esa política muestran una deficiente percepción de la realidad internacional. Conservadores y liberales no percibieron correctamente el sentido de la transformación del sistema internacional y de la vinculación entre los *problemas europeos* y los *problemas coloniales*; no analizaron correctamente los intereses y las tendencias de las grandes potencias; siguieron confiando en que la defensa del *principio monárquico* podría proporcionarles apoyos internacionales en los momentos de mayor peligro; consideraron que los intereses de las grandes potencias europeas podían coincidir con los intereses españoles, y que esta coincidencia podía frenar la política agresiva de los Estados Unidos; en particular, consideraron que los gobiernos de las grandes potencias europeas actuarían en la dirección deseada ante el temor de que la derrota pudiera favorecer la caída del régimen liberal español. Este planteamiento no cambió a lo largo de las distintas fases de la crisis. A pesar de su evidente falta de resultados, la diplomacia española buscó — una y otra vez — favorecer la operatividad de *Europa* para frenar a *América*. Lo que los gobiernos españoles de aquellos años entendieron correctamente fue que la Triple Alianza, con la que habían conectado en los años

¹⁰ A.J.P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford University Press, 1971. René Girault, *Diplomatie européenne et imperialismes. Histoire des relations internationales contemporaines. Tome 1: 1871-1914*, Masson, Paris, 1979. Richard Langhorne, *The Collapse of the Concert of Europe. International Politics 1890-1914*, Macmillan, London, 1981. John Albert White, *Transition to Global Rivalry. Alliance Diplomacy and the Quadruple Entente, 1895-1907*, Cambridge University Press, 1995.

anteriores, no podía dirigir *una acción europea en América*; si todavía existía algo parecido al *concierto de Europa*, este estaba dirigido por Inglaterra, y si alguna potencia europea podía frenar a Estados Unidos, esa potencia era Inglaterra. De esta manera, se producía la paradoja de que, tras veinte años de orientación hacia Alemania, cuando aumenten los peligros, la política española busque en otra parte el apoyo diplomático que necesitaba¹¹.

Este es el contexto en el que debemos entender el fracaso de todas las iniciativas españolas para hacer intervenir a las grandes potencias europeas en el conflicto hispano-norteamericano a propósito de Cuba. El fracaso, en primer lugar, a comienzos de 1896, de la iniciativa del gobierno Cánovas para ligar una segunda renovación de los Acuerdos Mediterráneos con la obtención de una garantía internacional para la soberanía española en la Gran Antilla a cambio de facilidades navales en los puertos españoles de la región del estrecho de Gibraltar. El fracaso, en segundo lugar, a mediados de 1896, de ese mismo gobierno conservador en su intento de dirigir un *memorando* a las seis grandes potencias europeas, pidiendo una *acción colectiva* que instase al gobierno norteamericano a que asumiera el compromiso rotundo, formal y público de no permitir a sus ciudadanos ayudar a los insurrectos. El fracaso, en tercer lugar, en las semanas previas al estallido de la guerra hispano-norteamericana, de la iniciativa del gobierno liberal de Sagasta para evitarla con el apoyo de las grandes potencias¹². La diplomacia española no consiguió ninguno de sus objetivos; no se trata exactamente de un problema de incompetencia, sino la consecuencia lógica de varias realidades que no parece que conectasen bien: España no estaba siendo capaz de terminar con una guerra que perjudicaba intereses norteamericanos, los insurrectos cubanos no hicieron nada para buscar un compromiso que impidiera la intervención norteamericana, las grandes potencias europeas no tenían nada que ganar y mucho que perder con una intervención en el Caribe que Estados Unidos rechazaba con rotundidad. Lo único que hubiese podido estar en manos de la diplomacia española hubiese sido utilizar de manera inteligente la mediación que los presidentes norteamericanos Cleveland y McKinley ofrecieron. Como los gobiernos españoles consideraron inaceptable una

¹¹ Rosario de la Torre, *Inglaterra y España en 1898*, Eudema, Madrid, 1988.

¹² Rosario de la Torre, *Inglaterra y España en 1898...*. La situación internacional de los años 90 y la política exterior española» en J.P. Fusi y A. Niño (eds) *Vísperas del 98. Orígenes y antecedentes de la crisis del 98*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997, pp. 173-203. «1895-1898: Inglaterra y la búsqueda de un compromiso internacional para frenar la intervención norteamericana en Cuba», *Hispania*, CSIC, Madrid, 1997, LVII/2, pp. 515-549.

mediación de la que desconfiaron por demasiado interesada, concentraron toda su actividad diplomática en la búsqueda de una improbable intervención europea¹³.

3. En los estrechos límites de la redistribución colonial. De Ultramar al Estrecho

Aunque ninguna de las grandes potencias europeas hizo nada para evitar el desenlace trágico del estallido de la guerra hispano-norteamericana, el desarrollo de las operaciones militares cambió la situación de manera radical en la segunda quincena de abril de 1898. Ello es lógico si tenemos en cuenta que la primera batalla, en la bahía de Manila, especialmente poco costosa para Estados Unidos, podía tener consecuencias no queridas por las grandes potencias europeas comprometidas en el reparto del Pacífico. La segunda batalla, también naval, frente a Santiago de Cuba, igualmente poco costosa para Estados Unidos, dejó a España sin sus mejores barcos pero no aseguró la rendición inmediata de los numerosos soldados del ejército de tierra que venían luchando en la Isla contra los insurrectos y que podían resistir mejor el ataque norteamericano. Pues bien, en aquella situación, si las expectativas de la retirada definitiva del poder español de América no causaban la menor preocupación entre las grandes potencias europeas, que estaban dispuestas a aceptar la hegemonía norteamericana en el Caribe, el destino de las Filipinas y la posibilidad de que una defensa *numantina* de la isla de Cuba llevase a una flota norteamericana a atravesar el Atlántico para amenazar directamente a la Metrópoli en Canarias y en el estrecho de Gibraltar, eran cuestiones de verdadera trascendencia para el sistema internacional. Inglaterra se preocupó de hacer saber a Estados Unidos que no consentiría que Filipinas —cuyo mercado dominaba— pasara a manos de competidores que, como Alemania, terminarían con la libertad de comercio que España había garantizado hasta entonces, y que, en caso de que el gobierno de Washington, que como el gobierno de Londres era partidario de la política de libertad económica, no se hiciese responsable del control del Archipiélago, intentaría imponer su soberanía en él. El *Reich* alemán, partidario del exclusivismo colonial, intentó comprar a España una parte de Filipinas, pero cuando comprendió que las potencias anglosajonas no se lo

¹³ Julian Company's, *España en 1898: entre la diplomacia y la guerra*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1991. John Offner, *An Unwanted War. The Diplomacy of the United States and Spain over Cuba, 1895-1898*, The University of North Carolina Press, 1992.

permitirían, concentró sus esfuerzos en la compra de Carolinas, Marianas y Palaos¹⁴.

Pero el problema no estaba sólo en el Pacífico. Como la guerra hispano-norteamericana estaba teniendo una dimensión eminentemente naval, la destrucción de la escuadra española puso de manifiesto — ante cualquier gobierno y ante cualquier opinión pública — que España había perdido cualquier capacidad para defender, no ya Cuba o Filipinas, sino Canarias y cualquiera de sus enclaves e islas de la zona del estrecho de Gibraltar que, de esa manera, se convirtieron en objetivos de una especulación que no ponía límites al Desastre que amenazaba a la Monarquía Española. Ante aquel panorama, Inglaterra mostró su preocupación y Francia se tomó muy en serio el riesgo que correrían sus importantes intereses si la guerra se extendía al escenario europeo. El gobierno de París utilizaría toda la influencia que tenía sobre el gobierno español para convencerlo de la importancia de los peligros de continuar la guerra y de las ventajas de negociar con los Estados Unidos a través de Jules Cambon¹⁵, su embajador en Washington.

El gobierno Sagasta vio cómo los riesgos se ampliaban y se extendían a la región del estrecho de Gibraltar, una región en la que se situaban intereses estratégicos de primer orden para la Metrópoli y en la que venían compitiendo desde hacía mucho tiempo británicos y franceses, sus dos vecinos más poderosos e influyentes. Los peligros eran grandes. No se trataba sólo de que en el Mediterráneo Occidental se cruzasen los intereses de Londres y París; el problema tenía que ver con la distinta actitud de esos dos gobiernos durante la guerra hispano-norteamericana. Mientras en Francia, el gobierno, la opinión pública y los inversores en Bolsa habían mostrado sus simpatías por la causa española y habían *apostado* por su triunfo; en Inglaterra, personas destacadas de su gobierno y de su administración, así como la totalidad de su opinión pública, se habían inclinado abiertamente por los Estados Unidos. La simpatía británica hacia el enemigo de España no se había limitado a expresiones verbales o escritas; se había manifestado también a través de una serie de comportamientos que el gobierno español consideró impropios de la

¹⁴ Rosario de la Torre del Río, «Filipinas y el reparto de Extremo Oriente en la crisis de 1898» en *Extremo Oriente Ibérico. Investigaciones históricas: metodología y Estado de la Cuestión*, Agencia Española de Cooperación Internacional y Centro de Estudios Históricos del Consejo Superior de Investigaciones Históricas, Madrid, 1989, pp. 509-521. Reeditado y traducido en edición bilingüe español / inglés: *Estudios sobre Filipinas durante el período español / Studies on the Philippines during the Spanish period*, Instituto Cervantes de Manila, 1998, pp. 55-67 / 165-175.

¹⁵ Laurent Villarte, *La République des diplomates. Paul et Jules Cambon 1843-1935*, Science Infuse, Paris, 2002.

imparcialidad exigida a un neutral, y que interpretó como la evidencia de la materialización de una muy rumoreada y peligrosísima *alianza anglosajona*. No nos debe extrañar que el temor a una acción combinada de norteamericanos y británicos en la región del Estrecho, con el doble objetivo de imponer las duras condiciones de Washington en el Caribe, en el Pacífico, y posiblemente en Canarias, y de extender la soberanía de Londres sobre el territorio de la bahía de Algeciras influyera poderosamente en su percepción de una crisis internacional de contornos imprecisos y de consecuencias infinitamente desastrosas que había que cerrar lo antes posible¹⁶.

El gobierno español intentó salir del trance en que se encontraba con los menores costes posibles: siguió aferrado a la idea de que podía favorecer la intervención de *Europa* para frenar a *América* y, desde la evidencia de que no podía contar con la Triple Alianza para dirigir una acción *europaea* de esa entidad, buscó apoyo diplomático en Francia (opción Fernando León y Castillo) y en Inglaterra (opción Segismundo Moret). Pero aunque Francia ayudase facilitando los contactos con el gobierno de los Estados Unidos y dando consejos que, aunque fueran sensatos, no buscaron tanto la limitación de las pérdidas españolas como la defensa de sus propios intereses, el gobierno español tuvo que hacer frente, en la mayor soledad diplomática, a las exigencias de un gobierno norteamericano agradablemente sorprendido por la facilidad con la que había logrado destruir a los barcos españoles y firmemente empujado por unos intereses y una opinión pública descaradamente expansionistas. El gobierno Sagasta entendió pronto que, sin la escuadra, necesitaba urgentemente un *alto el fuego*. El gobierno McKinley sólo lo concedió tras el compromiso formal español de renuncia a Cuba, entrega de Puerto Rico como indemnización de guerra, salida inmediata de sus tropas de las dos islas caribeñas, entrega de una base naval en Marianas y *algo* en las Filipinas —se suponía que se trataría de alguna base naval o alguna isla—, *algo* muy impreciso que al gobierno norteamericano no le interesó precisar

¹⁶ Rosario de la Torre del Río, *Inglaterra y España en 1898...* «La diplomacia del conflicto» en *Imágenes y ensayos del 98*, Fundación Cañada Blanch, Valencia, 1998, pp. 41-74. «La seguridad del área del estrecho de Gibraltar como condicionante de la política exterior española en la crisis internacional de 1898» en M.T. Cortés & C. Naranjo & J.A. Uribe (coords): *El Caribe y América Latina: el 98 en la coyuntura imperial*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto Michoacano de Cultura del Gobierno de Estado de Michoacán, Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, Universidad de Puerto Rico del Recinto de Río Piedras, 1998-1999, tomo 1, pp. 47-71. «La intervención norteamericana en la guerra de Cuba y Filipinas. La actitud europea y la diplomacia del conflicto» y «La negociación de la paz y el Tratado de París» en Manuel Espadas (coord), *La Época de la Restauración (1875-1902). Vol. I: El Estado, la Política, las Islas de Ultramar, tomo XXXVI de la Historia de España Menéndez Pidal / Jover*, Espasa Calpe, Madrid, 2000, pp. 791-808 y 827-845.

más el 12 de agosto de 1898, cuando su secretario de Estado firmó el llamado *Protocolo de Washington* con el representante oficial de España, Jules Cambon, el embajador de Francia en Estados Unidos.

Tampoco tuvo éxito el gobierno Sagasta en el otoño de 1898 cuando intentó comprometer al gobierno de Londres en la *trastienda* de la Conferencia que debía completar los acuerdos de paz con Estados Unidos. Para entender el sentido de lo que finalmente pasó, debemos retroceder un poco y volver al punto culminante de la guerra hispano-norteamericana, cuando Washington amenazó con el envío de una escuadra contra el territorio de la Metrópoli si esta no aceptaba sus condiciones y el gobierno Sagasta empezó a construir fortificaciones artilleras en las sierras que rodean la bahía de Algeciras y el Gibraltar británico. El gobierno Salisbury temió, en el contexto de la crisis anglo-francesa de Fachoda, que esas instalaciones anularan la seguridad del puerto de Gibraltar y exigió su inmediata retirada. Madrid intentó entonces neutralizar el nuevo peligro sugiriendo a Londres la negociación de un acuerdo diplomático de carácter general por el que Inglaterra ayudara a España frenando las exigencias norteamericanas en la Conferencia de Paz a cambio de la mejor opción de compra de las Filipinas. Inglaterra no aceptó el planteamiento español; su única respuesta fue la oferta de un *tratado de garantía* que, a cambio de bloquear el proceso de redistribución colonial de los territorios que quedasen bajo soberanía española tras la firma del Tratado de París, garantizaría la integridad de la nueva estructura territorial de España y conseguiría asegurar el valor de Gibraltar en el marco de la plena integración de España en el sistema de seguridad británico. El gobierno Sagasta rechazó la oferta por no incluir el futuro de Filipinas y por su coste en satelización, pero el sólo hecho de la oferta británica de un tratado de garantía en pleno Desastre venía a demostrar que no se estaba resolviendo el viejo problema de la búsqueda de una garantía internacional para consolidar la posición de España, que la contundente derrota militar ante Estados Unidos lo había convertido en algo más acuciante y dramático al desplazarlo de Ultramar al estrecho de Gibraltar¹⁷.

Durante la negociación en París del Tratado de Paz, que finalmente se firmaría en París el 10 de diciembre de 1898, el gobierno Sagasta comprendió que no estaba en condiciones —ni militares, ni diplomáticas— de evitar la exigencia norteamericana de la cesión de *todo* el archipiélago de

¹⁷ José María Jover, «Gibraltar en la crisis internacional del 98» en *Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX*, Turner, Madrid, 1976, pp. 431-488. Rosario de la Torre, «La crisis de 1898 y el problema de la garantía exterior» en: *Hispania*, CSIC, Madrid, 1986, XLVI, pp. 115-164. *Inglaterra y España en 1898...* «La diplomacia del conflicto... «La seguridad del área de estrecho de Gibraltar... «La intervención norteamericana...

las Filipinas. Lo único que los diplomáticos españoles pudieron conseguir fueron veinte millones de dólares con los que Washington evitó el conflicto jurídico que planteaba su exigencia de todas las islas Filipinas como derecho de conquista sobre la endeble base de la rendición de Manila dos días después de la firma del alto el fuego¹⁸. De manera paralela a la negociación con Estados Unidos, España vendió Carolinas, Marianas (excepto Guam) y Palaos a Alemania por veinticinco millones de marcos¹⁹.

La pérdida de todas aquellas colonias no tuvo, como es lógico, las consecuencias económicas de la pérdida, setenta y cinco años antes, de los grandes virreinos americanos. Con las sumas recibidas, el Estado pudo hacer frente a las deudas que había contraído y pudo equilibrar su presupuesto mientras los capitales repatriados con los soldados derrotados fortalecían el desarrollo económico del país en sus nuevas fronteras. En ningún caso se produjo la crisis institucional del régimen de la Restauración que temió la inmensa mayoría de los responsables políticos. ¿Hubiese sido distinto si la derrota hubiese ocurrido a manos de los insurrectos cubanos? ¿Fue la guerra con los Estados Unidos, de alguna manera, la *solución* a un conflicto colonial especialmente peligroso para el régimen político? ¿Buscaron deliberadamente una derrota rápida y por ello eligieron una guerra naval? Aunque no tengamos —por ahora— evidencias que nos permitan contestar a todas esas preguntas, pienso que sabemos lo suficiente para afirmar que en 1898 —como en 1789— por muy importantes que fuesen las colonias para los intereses españoles, en una coyuntura percibida como especialmente peligrosa para la supervivencia del régimen político, la política exterior del Estado eligió la defensa de su régimen político²⁰.

4. Nueva estructura territorial, vieja necesidad de una garantía internacional

La firma del Tratado de París con Estados Unidos y la venta a Alemania de los archipiélagos menores del Pacífico modificaron profundamente

¹⁸ Rosario de la Torre, «Consecuencias del Tratado de París: España, Filipinas y el Pacífico en la crisis de 1898» en *Las secuelas del 98: consecuencias del Tratado de París*, Cuadernos de la Escuela Diplomática 13, Madrid, 1999, pp. 65-83.

¹⁹ M.^a Dolores Elizalde, *España en el Pacífico. La colonia de las islas Carolinas 1885-1899*, CSIC, Madrid, 1992.

²⁰ Rosario de la Torre, «El factor colonial en la política exterior española (1789-1898)» en *I Encontro peninsular de História de las Relaciones Internacionales*, Associação Portuguesa de História das Relações Internacionais y Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, Zamora, 1998, pp. 245-264.

la estructura territorial de la Monarquía Española que perdió Cuba, Puerto Rico, Filipinas, Carolinas, Marianas y Palaos. El Estado no sólo tenía una dimensión menor, se había simplificado su espacio geoestratégico reduciéndose a la región del estrecho de Gibraltar. No se trataba de un espacio estratégico sencillo y durante la crisis del 98 había sido el escenario de amenazas e incentivos que seguían en pie. España seguía necesitando una escuadra que defendiese sus costas peninsulares, los archipiélagos de Baleares y Canarias, los enclaves africanos de Ceuta, Melilla, Alhucemas, Vélez de la Gomera y Chafarinas, y las comunicaciones de todo el conjunto. España seguía necesitando una política exterior que, en ausencia de esa escuadra, buscara una garantía internacional para cerrar de manera definitiva el proceso de redistribución colonial del que el Estado acababa de ser víctima. El problema preocupó en todo momento al gobierno Sagasta que, como hemos visto, entendió que debía renunciar a la garantía de la flota británica para asegurar la defensa de todo aquello por su coste en satelización.

Antes del 98, la Monarquía Española había tenido tres vecinos poderosos potencialmente peligrosos: Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Después del 98, los vecinos poderosos se habían reducido a dos, y era sin duda Inglaterra el que parecía más peligroso. Aunque la diplomacia española fuese capaz de comprender en aquel momento que la existencia de unos intereses españoles en el norte de Marruecos podía ser vista por Londres como un elemento tranquilizador ante una posible ruptura del *statu quo* marroquí que pudiese dejar el otro lado del Estrecho en condiciones de ser artillado por Francia, y aunque el nuevo gobierno conservador de Silvela apacigué el conflicto de las fortificaciones artilleras de la bahía de Algeciras, Inglaterra seguía apareciendo como el principal peligro mientras Francia aparecía como un amigo más fiable que Alemania. Silvela, que se reservó la cartera de Estado, buscó de manera inmediata una firme garantía exterior y en abril de 1899 se dirigió a Théophile Delcassé, el nuevo ministro francés de Asuntos Exteriores, con una iniciativa ambiciosa: considerando que Francia era el primer aliado natural de España y teniendo en cuenta la existencia de la Alianza Franco-Rusa, Silvela sugirió que se uniesen a Alemania para frenar las ambiciones británicas y pidió que garantizaran a España la integridad de su territorio ofreciendo a cambio las fuerzas militares de las que dispusiera²¹. Aunque Silvela buscase la garantía exterior de

²¹ Rosario de la Torre, «La crisis de 1898 y el problema de la garantía exterior»... «De ultramar a la frontera meridional. Iniciativas en busca de una garantía internacional para España, 1898-1907» en G. Gómez-Ferrer & R. Sánchez (eds.), *Modernizar España. Proyectos de reforma y apertura internacional*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 153-175.

la integridad de la Monarquía Española en la formación de un esquema de alianzas teóricamente posible —la combinación de Francia, Rusia y Alemania para contrarrestar la preponderancia naval británica— los gobiernos de Rusia y Francia rechazaron amablemente la iniciativa española. Y es que, aunque la posibilidad de la formación de una *alianza continental anti-británica* siga teóricamente abierta hasta el fracaso del Tratado de Björkö de 1905, la transformación del sistema internacional no discurriría por el camino deseado por Silvela. Tras la crisis de Fachoda, y bajo el impulso de su nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Francia abriría la cuestión de Marruecos y pondría las bases del acercamiento franco-británico, algo que ni remotamente llegó a considerar Silvela.

La dinámica de cambio se puso en marcha en París. La Tercera República Francesa, tras su grave crisis de 1898 (retirada de Fachoda y *Affaire Dreyffus*), imprimió a su política exterior una particular determinación que encarnó Delcassé, que llegó al *Quai d'Orsay* dispuesto a buscar un triple alineamiento anglo-franco-ruso con un doble propósito: disponer de medios para resistir con éxito cualquier posible agresión de Alemania y disponer de una plataforma política con la que obtener ganancias sin el uso de la fuerza, en particular, en Marruecos²². Pero no cambiaba sólo la política francesa, también estaba cambiando la política británica. Durante el siglo XIX, Inglaterra, segura de su fuerza económica y naval, dueña del mayor Imperio del mundo, se había podido permitir el lujo de no necesitar aliados permanentes; sin embargo, a finales del siglo XIX, la Alianza Franco-Rusa había unido a sus dos principales adversarios mientras se desencadenaba un nuevo y formidable imperialismo en medio de una no menos formidable carrera de armamentos navales; los británicos necesitaban apoyos permanentes. Aunque los gobiernos de Londres (Salisbury primero, Lansdowne después) vigilasen con atención el Mediterráneo Occidental en general, y Marruecos en particular, y procurasen evitar iniciativas de Francia o de España que pudiesen romper su *statu quo*, conviene no perder de vista que el principal condicionante de la política exterior británica de estos años se encuentra en la defensa de sus posiciones en Asia Oriental; pensando en esa zona el *Foreign Office* empezó entonces a buscar aliados para sostener su envidiable posición. Pues bien, el fracaso del acercamiento a Alemania, que Lansdowne patrocinó con entusiasmo en 1900, la experiencia de la soledad internacional que Inglaterra padeció durante la Guerra Bóer (1899-1902) y

²² Christopher Andrew, *Théophile Delcassé and the Making of the Entente Cordiale. A Reappraisal of French Foreign Policy 1898-1905*, Macmillan, London, 1968. P.J.V. Rolo, *Entente Cordiale. The Origins and Negotiation of Anglo-French Agreements of 8 April 1904*, Macmillan St Martin, London, 1969. White, *ob. cit.*

la firma de la Alianza Anglo-Japonesa en 1902 fueron marcando el viraje de Londres desde el *espléndido aislamiento* a compromisos diplomáticos permanentes para frenar a Alemania²³.

En líneas generales, las iniciativas de Delcassé buscaron tres cosas: el fortalecimiento de la Alianza Franco-Rusa, la amistad de Inglaterra y la disociación de Italia de la Triple Alianza. Como en el momento decisivo, en agosto de 1914, este fue el esquema que funcionó, podríamos tener la tentación de considerar que la política de Delcassé fue una hábil preparación de la revancha. No parece que fuera así. Delcassé realizó su política de manera progresiva, sin que las perspectivas finales aparecieran desde el inicio. Lo que realmente estuvo en el inicio de su ministerio fue su firme decisión de controlar Marruecos después de haber tenido que renunciar a Egipto tras la crisis de Fachoda; fue esta decisión —y no la revancha— lo que empezó a determinar la transformación del sistema internacional. Pero Delcassé no empezó buscando un compromiso con Inglaterra porque durante mucho tiempo estuvo convencido de que Inglaterra se opondría ferozmente a sus planes sobre Marruecos; por esa razón decidió que era mejor forzar la situación colocando a los británicos ante el hecho consumado de sendos acuerdos con Italia y España que respetasen los intereses británicos en torno a Gibraltar, Tánger y el libre comercio, pero que reconociesen a Francia, sin lugar a dudas, el privilegio de su preeminencia política en Marruecos. El acuerdo con Italia buscó mantenerla al margen de reparto. El acuerdo con España buscó satisfacer sus viejas ambiciones²⁴ ofreciéndole una relativamente amplia zona de influencia que, por supuesto, protegiese los intereses británicos, pero que, sobre todo, al extenderse más allá de ellos, dejasen satisfecha a España hasta el punto de llevarla a reconocer formalmente la preeminencia francesa sobre Marruecos y —lo que era igualmente importante— a rechazar las previsibles maniobras alemanas contra el proyecto francés²⁵.

Delcassé desarrolló con éxito la primera parte de su plan. Sobre la base de los acuerdos comerciales de 1898 se fueron levantando los acuerdos políticos de julio de 1902; Italia pasaba a concentrar sus ambiciones en Tri-

²³ George Monger, *The end of isolation. British Foreign Policy 1900-1907*, Thomas Nelson and Sons, London, 1963. Rosario de la Torre, «La política internacional británica en torno a la Conferencia de Algeciras» en J. A. González Alcántud & E. Martín Corrales (eds.), *La Conferencia del Algeciras en 1906: un banquete colonial*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2007, pp. 23-49.

²⁴ Eloy Martín (ed.), *Marruecos y el colonialismo español (1859-1912). De la guerra de África a la «penetración pácífica»*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

²⁵ Maurice Paléologue, *Un grand tournant de la politique mondiale (1904-1906)*, Plon, Paris, 1934.

politania y Cirenaica con el beneplácito de Francia, que recibía garantías de la neutralidad italiana si desencadenaba una guerra en respuesta a una provocación alemana. Primera carambola; buscando despejar el camino hacia Marruecos, Delcassé desactivaba la Triple Alianza.

La segunda parte del plan llevó a Delcassé a negociar personalmente con Fernando León y Castillo, el embajador español en París²⁶. El ministro francés estaba seguro del éxito de su iniciativa; las relaciones hispano-francesas eran excelentes como consecuencia de la actitud de su antecesor durante la guerra hispano-norteamericana y el gobierno de Madrid seguía presidido por Silvela, un político que no había ocultado su ambición marroquí y que había buscado en abril de 1899 un compromiso con Francia. Para preparar el acuerdo sobre Marruecos, Delcassé favoreció primero, en 1900, la negociación sobre las viejas disputas fronterizas entre los territorios franceses de África y las colonias españolas de Río de Oro y Río Muni; el asunto era minúsculo, pero Delcassé lo entendió como el preludio de la negociación sobre Marruecos. Todo parecía marchar por el camino previsto tras los primeros intercambios de ideas sobre un reparto de esferas de influencia cuando la negociación franco-española se vio interrumpida por la caída del gobierno conservador español.

5. El compromiso marroquí

Delcassé dejó de negociar con Silvela para hacerlo —siempre a través de León y Castillo— con Sagasta. Delcassé mantuvo su propuesta: una declaración pública en favor del mantenimiento del statu quo marroquí, un reparto secreto de Marruecos en dos zonas de influencia que se aplicaría sobre el terreno cuando el statu quo se rompiera, y un programa para una acción diplomática concertada²⁷. Aunque el gobierno liberal español reclame sin éxito una zona de influencia mayor y garantías políticas más concretas, a finales de noviembre de 1902 estuvo dispuesto a firmar un compromiso que León y Castillo paralizó ante la exigencia francesa de última hora de rectificar la línea establecida previamente y que había dejado la región de Fez en la zona española²⁸. La rectificación de Delcassé

²⁶ Víctor Morales, *León y Castillo, embajador (1887-1918). Un estudio sobre política exterior de España*, Ediciones del Cabildo de Gran Canaria, 1975.

²⁷ José María de Campoamor, *La actitud de España en la cuestión de Marruecos*, Instituto de Estudios Africanos, Madrid, 1951.

²⁸ Francisco Manuel Pastor, *España y la apertura de la cuestión marroquí (1897-1904)*, Tesis Doctoral leída en la Universidad de Valencia en 2005.

y la paralización de León y Castillo se producía en medio de una nueva crisis política en Madrid: los liberales de Sagasta dejaban el poder a los conservadores de Silvela. Delcassé respiró tranquilo; Silvela, que había comenzado la negociación, la culminaría de manera inmediata, aceptando la modificación introducida por los franceses en el último momento para dejar a salvo su control de la zona por la que pasaría el futuro ferrocarril que uniría Orán y Rabat, lógicamente por las cercanías de Fez. Pero las cosas no sucedieron así para enfado de Delcassé y satisfacción del embajador francés en Londres, Paul Cambon²⁹, y de los militares franceses, que consideraron excesivas, peligrosas e innecesarias las compensaciones ofrecidas a España. Y es que Silvela tenía ahora —en diciembre de 1902, terminada la Guerra Bóer con el triunfo británico— una percepción distinta de los riesgos de la negociación con Francia y no firmó el acuerdo negociado por Sagasta, convencido de que Inglaterra no lo aceptaría nunca. Delcassé se vio obligado a modificar su estrategia y a buscar, a comienzos de 1903, un acuerdo directo con Londres mientras, enfadado, dejaba en suspenso su oferta a Madrid.

El temor del gobierno español, aunque comprensible, fue, en cierto sentido, injustificado. El temor era comprensible si pensamos en la pavorosa debilidad militar española, en lo que escuchaba a los británicos y en la escasa concreción de las garantías francesas; sin embargo, un mejor conocimiento de la evolución de las relaciones franco-británicas podría haberlo disipado. Aunque Delcassé quisiese presentar a Londres el hecho consumado de un Marruecos francés del que se había retirado Italia y en el que se habían acomodado los intereses de España, el ministro francés estaba respetando los intereses económicos y estratégicos británicos y estaba dispuesto a compensar a Inglaterra. Además, Delcassé se había esforzado, tras la retirada de Fachoda, en mejorar las relaciones franco-británicas con el concurso apasionado de Paul Cambon que, desde el mismo momento en que ocupó la Embajada de Londres, a comienzos de 1899, puso encima de la mesa las múltiples cuestiones coloniales que habían venido separando a su gobierno del británico durante los últimos veinte años con el evidente deseo de buscar soluciones relacionando unas con otras³⁰. No era pues tan peligroso para España el acuerdo ofrecido por Francia en noviembre de 1902, aunque conviene tener en cuenta que Lansdowne no hizo nada para tranquilizar a Silvela, que no conoció todos los datos de la situación, que fue confundido por la firmeza y continuidad de las declaraciones británicas en favor del mantenimiento del statu quo marroquí y que, por lo tanto,

²⁹ Villarte, *ob. cit.*

³⁰ Monger, *ob. cit.*

no conoció las firmes expectativas de un inmediato acercamiento franco-británico³¹.

El desconocimiento del camino que estaba recorriendo la transformación del sistema internacional llevó a Silvela, no sólo a rechazar la oferta francesa sobre Marruecos, sino a volver a intentar, en junio de 1903, lo que no logró en abril de 1899: que Francia y Rusia garantizaran los territorios de la frontera meridional de la Monarquía Española sin asumir ninguna responsabilidad en el reparto de Marruecos que promovía Francia. En esta ocasión Silvela precisó mucho más su propuesta y a través de Jules Cambon, el nuevo embajador de Francia en Madrid, muy apreciado por los medios políticos españoles por su destacado papel durante la primera fase de la negociación hispano-norteamericana, envió a Delcassé, el 5 de junio de 1903, el borrador de un acuerdo para diez años, por el que Francia, Rusia y España se comprometieran a mantener el statu quo territorial del Mediterráneo Occidental; el borrador incluía la oferta española de no aceptar compromisos con otras potencias sin el beneplácito franco-ruso³².

Delcassé rechazó la propuesta española mientras aceleraba la negociación con Inglaterra. A cambio de un Egipto británico abierto a los intereses comerciales franceses, Londres aceptó un Marruecos francés abierto a los intereses comerciales británicos, siempre que ese Marruecos francés no afectara a su comercio y a la seguridad del Gibraltar; eso quería decir que Tánger y las costas más cercanas al Estrecho quedarían neutralizadas y que el vecino del sur debería ser la débil España, no la fuerte Francia. Silvela quedó fuera de juego desde el momento en que Lansdowne aceptó la exigencia de Delcassé de que Francia monopolizase la negociación con España que, en cualquier caso, sería posterior al acuerdo franco-británico. Por más que los británicos fueran conscientes de que España había renunciado a la oferta francesa por temor a su reacción, y transmitan a los españoles su deseo de que se reconocieran sus intereses, se impondría la posición francesa. La negociación franco-británica concluyó el 8 de abril de 1904 con la firma de un conjunto de acuerdos entre los que se encontraba la Declaración sobre Egipto y Marruecos y los cinco Artículos Secretos que figuraban como su Apéndice. La Declaración afirmaba que el gobierno francés buscaría un entendimiento con el español sobre sus intereses en Marruecos y uno de los Artículos Secretos

³¹ Rosario de la Torre, «De ultramar a la frontera meridional...».

³² Andrew, *ob. cit.* Antonio Niño, «La superación del aislamiento español tras el Desastre. 1898-1907» en H. de la Torre & J.C. Jiménez (eds) *Portugal y España en la crisis de entre-siglos (1890-1918)*, UNED, Mérida, 2000, pp. 203-259.

establecía una zona de influencia española en los territorios adyacentes a Ceuta y Melilla y en la región costera que se extendía desde Melilla hasta las alturas de la orilla derecha del río Sebu. Pero quedaban muchas cosas por precisar; entre otras cosas, los plazos para llevar a la práctica el reparto acordado.

La negociación franco-española se reabrió el 19 de abril. Para empezar, el gobierno español fue consciente de que la posición de Francia era ahora mucho más fuerte y que eso se traduciría en la reducción de la zona de influencia española, allí donde no existiesen intereses británicos, es decir, en la valiosa región de Fez, por la que pasaba, no lo olvidemos, la línea estratégica que une Orán, Oujda, Fez y Rabat. Por esa razón, León y Castillo aceptó pronto —el 21 de mayo— la nueva zona de influencia que se le ofrecía con las tres limitaciones que imponía el respeto a los intereses británicos: la neutralización de la costa, la internacionalización de Tánger y la libertad de comercio. En los meses siguientes se discutió la forma que adoptaría el acuerdo; Delcassé quería que los términos del reparto permanecieran secretos, León y Castillo quería el reconocimiento público francés de la zona de influencia española. El 19 de junio el embajador español aceptó mantener en secreto los detalles de la partición y concentró sus esfuerzos en la reclamación de la inmediata libertad de acción de España en su esfera de influencia; tampoco lo consiguió. Finalmente, el 3 de octubre de 1904, Delcassé y León y Castillo firmaron el acuerdo³³.

El gobierno Maura dudó mucho antes de aceptar la oferta francesa; podía haberla rechazado, pero eso habría significado una de estas dos cosas: o que renunciaba a una zona de influencia en el norte de Marruecos y aceptaba que Francia se colocase al otro lado del mar de Alborán; o que confiaba en alcanzar una zona de influencia más sustanciosa en Marruecos bajo la garantía de Alemania. El dilema se planteó con claridad desde el primer momento ya que el gobierno de Berlín, que había mostrado su desagrado por el acercamiento franco-británico, intentó frustrar el compromiso del gobierno de Madrid con Francia, ofreciendo su apoyo diplomático a cambio de bases navales en Fernando Poo y en la costa del futuro Marruecos español. Para el gobierno español fue muy importante la decidida posición del gobierno británico, que se involucró a fondo y que recomendó a España la firma del acuerdo.

³³ De Campoamor, *ob. cit.*, Andrew, *ob. cit.*, Rolo, *ob. cit.*, L.A. McGeoch, «British Policy and the Spanish Corollary to the Anglo-French Agreement of 1904» en N. Baker & M. Brown (eds) *Diplomacy in the Age of Nationalism. Essays in Honor of Lynn Marschall Case*, The Hague, 1976, pp. 209-222.

6. Incentivos franco-británicos y alemanes

La maniobra diplomática alemana de 1905³⁴, provocando la crisis de Tánger, colocó a los tres gobiernos españoles que se sucedieron en ese año en la posición de fortalecer o debilitar la opción política que implicaba el acuerdo colonial que había aceptado el gobierno Maura el 3 de octubre de 1904. El primer requerimiento concreto no llegó de París, primera visita de Estado de Alfonso XIII, en mayo-junio de 1905, sino de Londres, segunda visita de Estado del Rey, en junio 1905, y tuvo que ver con Gibraltar y con la forma jurídica con la que España se había incorporado a la Entente. Recordemos que todo lo relativo al reconocimiento de los intereses españoles en Marruecos en el marco de la Entente Cordial franco-británica pasó exclusivamente por negociaciones entre los gobiernos francés y español. Pues bien, aunque Lansdowne aceptase expresamente la pretensión de Delcassé, no se sintió nunca cómodo con la situación creada. España se había comprometido con Francia a no ceder a Alemania ningún punto de los territorios marroquíes incluidos en su nueva zona de influencia, pero España no se había comprometido, ni con Francia ni con Inglaterra, a no ceder a Alemania —o a Francia— cualquiera de los muchos puntos estratégicos que poseía en la región del estrecho de Gibraltar al margen de la nueva zona de influencia en Marruecos. El gobierno de Londres entendió desde el principio que la ausencia de ese compromiso por parte de España debilitaba la seguridad del Gibraltar británico en un momento en que el desarrollo de los grandes acorazados había planteado la necesidad de realizar importantes inversiones en su puerto para dotarle de diques secos, arsenales y defensas proporcionales a las dimensiones de las nuevas flotas.

Por esta razón, el 8 de junio de 1905, esto es, poco después de la explosiva visita del *Kaiser* a Tánger (31 de marzo) y de la caída de Delcassé (6 de junio), durante la visita de Estado realizada por Alfonso XIII a Londres, en el curso de una conversación amistosa en la que hablaban de las intenciones alemanas en Marruecos, Lansdowne señaló al ministro de Estado Villa Urrutia las ventajas mutuas de un acuerdo anglo-español por el que se entendiese que España no cedería a una tercera potencia ninguno de sus puntos estratégicos en la región del Estrecho; el acuerdo podría incluir el apoyo inglés a España para el caso de que tuviese que enfrentarse a cualquier país para defender esas posiciones en la confianza de que, igualmente, se podría llegar a un acuerdo para favorecer la seguridad de Gibraltar

³⁴ Taylor, *Ob. Cit.* Girault, *Ob. Cit.* Langhorne, *Ob. Cit.* White, *Ob. Cit.* Rosario de la Torre, «La crisis internacional de 1905» en *La Conferencia Internacional de Algeciras de 1906, cien años después*. Algeciras, en prensa.

frente a un hipotético ataque desde territorio español. Es decir, Inglaterra volvía a los planteamientos de 1898 y los ponía sobre la mesa en medio de la crisis de 1905. Si bien Villa Urrutia se mostró interesado en el proyecto, su gobierno tenía los días contados. La inestabilidad de los gobiernos españoles retrasaría la negociación hispano-británica, pero la propuesta quedaba hecha³⁵.

En cualquier caso, británicos y franceses estaban muy pendientes de las maniobras alemanas. En ese momento el *Kaiser* Guillermo estaba intentando sin éxito que la proyectada visita de Estado del rey Alfonso a Berlín coincidiera con la formidable revista militar del 2 de septiembre en recuerdo de la victoria de Sedan sobre los franceses³⁶, y el embajador alemán en Madrid estaba desplegando su mucha influencia sobre las elites políticas españolas —y sobre la reina madre— buscando apoyos para la Conferencia de Algeciras. Francia, bajo la mirada atenta de Inglaterra, paralizó la operación alemana y negoció con el gobierno español un compromiso para asegurarse de que su comportamiento en la Conferencia sobre Marruecos no sería otro que el de mantener la más estrecha colaboración con la diplomacia francesa. La negociación del embajador francés en Madrid con el gobierno liberal de Montero Ríos concluyó en San Sebastián, el 1 de septiembre, con un intercambio de Notas por el que Francia garantizaba la defensa de determinados intereses españoles en la Conferencia que se estaba preparando y que tenían que ver con la policía de los puertos, la vigilancia y represión del contrabando, la vigilancia marítima, los intereses económicos y financieros, la presencia de la peseta, y a la participación en el futuro Banco del Estado; a cambio de la defensa francesa de esos intereses, España se comprometió a marchar completamente de acuerdo con Francia en el curso de las deliberaciones de la Conferencia de Algeciras³⁷. El gobierno liberal de Moret, con el duque de Almodóvar del Río al frente del ministerio de Estado, responsable de la política española durante la reunión internacional, no haría otra cosa

³⁵ Rosario de la Torre, «Los Acuerdos anglo-hispano-franceses de 1907: una larga negociación en la estela del 98» en *Cuadernos de la Escuela Diplomática 1*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1988, pp. 81-104.

³⁶ Paléologue, *ob. cit.*

³⁷ *British Documents on the Origins of the War 1898-1914. III: The Testing of the Entente 1904-6* (BD III), HMSO, London, 1928. N.º 176, pp. 136-137, P. Cambon a Lansdowne, Versailles, 06.09.1905. N.º 179, p. 138, Lansdowne a P. Cambon, Derreen, 09.09.1905. N.º 181, pp. 139-140, Lansdowne a Bertie, FO, 14.09.1905. Rosario de la Torre, «Preparando la Conferencia de Algeciras: el Acuerdo Hispano-Francés de 1 de septiembre de 1905 sobre Marruecos» en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2006, número extraordinario, Universidad Complutense de Madrid, pp. 313-320.

que reforzar los compromisos asumidos con Francia el 3 de octubre de 1904 y el 1 de septiembre de 1905.

Así, con la aceptación de la negociación propuesta por Inglaterra el 8 de junio y con la firma de las Notas intercambiadas con Francia el 1 de septiembre, España abordó la reunión de la Conferencia de Algeciras desde una posición firmemente comprometida con la Entente Cordial, tal y como se demostró poco después, en noviembre, durante la visita oficial del rey de España a Berlín. Como contó Moret a Jules Cambon, durante la visita, el *Kaiser* Guillermo II recordó al rey Alfonso XIII las estrechas relaciones que existieron entre el rey Alfonso XII, y el *Kaiser* Guillermo I, y le propuso reactivar el acuerdo *secreto y personal* establecido entonces entre los dos monarcas. Según Moret, el Rey contestó al *Kaiser* que el acuerdo negociado *personalmente* por su padre en 1883 respondió a su búsqueda de apoyos internacionales para la Monarquía recién restaurada, pero que ahora la situación internacional había cambiado completamente y que, en cualquier caso, el era un soberano constitucional que no podía asumir compromisos, secretos o públicos, sin el consentimiento previo de sus *consejeros constitucionales*. Moret aseguró al embajador francés que la respuesta del rey Alfonso había puesto fin a la iniciativa del *Kaiser* y que su gobierno — cuando quedaba menos de un mes para el inicio de la Conferencia de Algeciras — estaba firmemente decidido a caminar en estrecha armonía con los gobiernos de París y Londres³⁸. Todavía fue más expresivo Alfonso XIII ante al mismo interlocutor:

«El emperador Guillermo me recordó un compromiso que mi padre asumió con su abuelo y que consistía en colocar 200.000 hombres en nuestra frontera para retener junto a los Pirineos a dos cuerpos de ejército franceses. Él hubiese deseado que yo asumiese el mismo compromiso. Le respondí que la situación era muy diferente de la que existía en 1883. Sin embargo, si estallaba una guerra entre Francia y Alemania, era probable que todas las potencias movilizaran, por temor a la generalización del conflicto. En ese caso, España hará lo mismo que los demás países. Pero, si usted [atención, el Rey se está dirigiendo a Jules Cambon] nos ve concentrar 100.000 hombres en los Pirineos, no tiene nada que temer y puede desde este momento tranquilizar a su gobierno. Que no deje pues ninguna tropa de nuestro lado. Le doy mi palabra de honor, mi palabra de rey, de que ni un español atravesará la frontera»³⁹.

La Conferencia Internacional sobre Marruecos, abierta el 17 de enero de 1906 en Algeciras, constituirá una nueva decepción para Alemania.

³⁸ BD III, N.º 208, p. 167. *Nicolson a Grey*, Madrid, 27.12.1905.

³⁹ Paléologue, *ob. cit.*, pp. 420-421.

Aunque el hecho de reunirse significase la afirmación del carácter internacional de la cuestión, se impusieron las tesis francesas sobre las dos principales cuestiones objeto de debate: el mantenimiento del orden en los puertos y el establecimiento de un Banco de Estado; Rusia, Inglaterra, España, Italia y Estados Unidos se negaron a secundar sus planteamientos que sólo sostuvo, con reticencias, Austria-Hungría. El Acta Final de la Conferencia, de 7 de abril de 1906, consagró el éxito de Francia, la decisión británica de sostener la Entente Cordial y el firme compromiso de España con Francia e Inglaterra. El gobierno alemán fue absolutamente consciente de su fracaso y de su aislamiento. La política exterior británica, dirigida desde diciembre de 1905 por Edward Grey, había confirmado sus temores sobre las intenciones de Alemania y lo que para Lansdowne no había sido más que apoyo a Francia para cumplir los compromisos de 1904, para Grey se fue convirtiendo en la firme determinación de actuar conjuntamente con Francia para frenar a Alemania, una potencia que estaba intentando cambiar el equilibrio europeo aprovechando el debilitamiento ruso⁴⁰.

7. Por fin, la ansiada garantía internacional

Aunque la situación internacional favorezca el deseo de Grey de retomar la propuesta de Lansdowne a Villa Urrutia, la discontinuidad ministerial española seguiría siendo un serio inconveniente. A finales de julio cesó el gobierno Moret; la crisis del Partido Liberal agotó la situación política hasta el punto de registrar tres gobiernos distintos en la segunda parte del año 1906. El 25 de enero de 1907, los liberales dieron paso a un nuevo gobierno conservador de Maura. Finalmente, en diciembre de 1906, aprovechando el elemento de continuidad que ofreció el nombramiento de Villa Urrutia como embajador de España en Londres, el *Foreign Office* comenzó a preparar las bases sobre las que deseaba asentar el acuerdo propuesto año y medio atrás. La consolidación del diseño del reparto de Marruecos entre Francia y España, la conciencia de que Alemania no daría por cerrada la cuestión con su fracaso en Algeciras, y el convencimiento de que España y Francia lo deseaban, colocaron el punto de partida de la oferta británica en las limitaciones del artículo VII de la Convención secreta franco-española de 3 de octubre de 1904. No había en ese artículo nada

⁴⁰ Monger, *ob. cit.*, Zara Steiner, *The Foreign Office and Foreign Policy 1898-1914*, Cambridge University Press, 1969. Paul Kennedy, *The Rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914*, Ashfield Press, London, 1980. White, *ob. cit.* Rosario de la Torre, «La política internacional británica...».

que impidiera a España ceder territorios a Francia, o a otra potencia en caso de guerra hispano-francesa. El hecho de que la Convención hubiese sido formalmente comunicada al gobierno británico no parecía suficiente para crear un compromiso entre Londres y Madrid. Pero mientras los británicos preparaban la concreción de su propuesta, el temor a las presiones alemanas llevó a los franceses a aprovechar la situación presentando una fórmula que, de hecho, sacaba el asunto de la relación bilateral Londres-Madrid para llevarlo a un terreno tripartito en el que los intereses del Gobierno de París pasaban a un primer término.

La decisión francesa de convertirse en la parte más dinámica de la negociación culminará el 7 de enero de 1907 con la presentación en Madrid de un borrador de acuerdo que colocaba a la diplomacia británica en una posición incómoda, entre otras cosas porque Jules Cambon ofrecía al rey Alfonso y al ministro Pérez Caballero una garantía anglo-francesa para las posesiones españolas en el Mediterráneo y en el Atlántico sin nombrar a Gibraltar. La diplomacia británica, que venía estudiando las bases de la propuesta en la confianza de que el gobierno español deseaba un acuerdo bilateral, se encontraba con que Jules Cambon, que iba a ser trasladado de Madrid a Berlín en el mes de febrero, había forzado la situación aprovechando la dificultad del gobierno español para aceptar cualquier mejora de la seguridad del Gibraltar británico, con evidente objetivo de forzar la implicación de los británicos en un acuerdo formal político con París que excluyera a Alemania del Mediterráneo Occidental. Aunque Grey fuese consciente del riesgo de que Berlín considerara que se estrechaba la red extendida sobre su actividad, siguió convencido de que merecía la pena seguir negociando⁴¹.

Para el gobierno conservador de Maura, determinado a continuar la negociación emprendida por los liberales, la situación pareció simplificarse con la propuesta francesa: mientras el gobierno británico deseaba un acuerdo bilateral hispano-británico sobre Marruecos y Gibraltar, que se comunicaría a París y que completaría el Acuerdo Hispano-Francés de 1904, el gobierno francés, por el contrario, proponía un acuerdo tripartito anglo-hispano-francés de garantía mutua de las respectivas posesiones en la región del Estrecho, en el que las tres Partes se comprometerían a no ceder ningún punto de los territorios de esa región a otra potencia y a actuar conjuntamente en el caso de que una de ellas recibiera una pre-

⁴¹ K.A. Hamilton, «Great Britain, France and the Origins of the Mediterranean Agreements of 1907» en *Shadow and Substance in British Foreign Policy 1895-1939*, The University of Alberta Press, 1984, pp. 115-150. Rosario de la Torre, «Los Acuerdos anglo-hispano-franceses de 1907...

sión en el sentido antes mencionado. Maura decidió apoyar la propuesta francesa.

Pero el Estado español no habló en ese momento con una sola voz: Alfonso XIII rechazó el acuerdo tripartito propuesto por Jules Cambon y apoyado por Maura. La intervención *personal* de rey Alfonso tuvo lugar el 16 de marzo de 1907 en el marco de la audiencia concedida al embajador de Inglaterra con objeto de culminar la preparación de la inmediata visita a Cartagena de los reyes británicos Eduardo y Alejandra. El Rey, después de alguna referencia al asunto esperado, aprovechó la ocasión para comunicar al embajador británico sus proyectos para la reconstrucción del ejército y de la escuadra y sus opiniones a propósito del tipo de alianza que necesitaba España, mostrando su desacuerdo con el proyecto de Jules Cambon y asegurando su preferencia por un acuerdo bilateral con Inglaterra por el que este país tuviera, en tiempo de guerra, libertad para usar los puertos y arsenales españoles a cambio del compromiso de defender las costas españolas de un ataque de cualquier otra potencia⁴².

A partir de ese momento, el gobierno británico tuvo claro que, con aquellas divergencias, no le interesaba ni la propuesta de Alfonso XIII ni la propuesta de Jules Cambon. El *Foreign Office* barajó entonces dos opciones: desinteresarse del asunto, dejando que se hundiera, o reducirlo a un simple intercambio de Notas entre los gobiernos español y británico por el que declararan su intención no ceder sus islas y puertos sin consultarse mutuamente. No parece extraño que eligiera la segunda opción, podía ser eficaz, no entrañaría nuevas obligaciones para Inglaterra, y Alemania no tendría razones para protestar. El *Foreign Office* redactó la Nota teniendo en cuenta sus conversaciones con el embajador Villa Urrutia y, antes de presentársela formalmente al gobierno Maura, trasladó a París su decisión de rechazar definitivamente la idea del tratado tripartito. La visita real a aguas de Cartagena sería la ocasión para culminar la negociación con la entrega al gobierno español la Nota que le proponía intercambiar. Maura no pudo más que conformarse con lo que finalmente le ofrecían los británicos y extendió el intercambio de Notas a Francia.

De esta manera, los Acuerdos Mediterráneos de 16 de mayo de 1907, quedaron expresados en un conjunto formado por cuatro Notas de contenido idéntico e intercambio simultáneo y una doble Comunicación simultánea también; un conjunto de Notas y Comunicaciones a través del que Inglaterra, España y Francia se manifiestan decididas a mantener el *statu quo* territorial de la región del estrecho de Gibraltar, a no ceder ninguno

⁴² Rosario de la Torre, «Los Acuerdos anglo-hispano-franceses...

de los territorios que poseían en la zona y a comunicarse la aparición de nuevas circunstancias que pudieran poner en riesgo la anterior decisión con objeto de estudiar la puesta en marcha de medidas comunes⁴³. Finalmente España había alcanzado la ansiada garantía internacional en el marco que le había ofrecido la Entente Franco-Británica, a través de la declaración formal de aquellas dos grandes potencias en 1907.

8. Las estrechas posibilidades de la nueva orientación internacional

Al margen de sus muy discutibles fundamentos, la idea de que la *política de aislamiento* de Cánovas había sido la principal responsable de la derrota española a manos del imperialismo norteamericano se encuentra en la base de la sorprendente unanimidad con la que los políticos y órganos de opinión españoles apostaron por aquella línea político-internacional que, finalmente, sacaba al país de su anterior aislamiento. Pero la satisfacción de los contemporáneos no debe ni ocultar los problemas ni impedir que los entendamos. El intento *regeneracionista* que encarnó en esos años el joven Alfonso XIII⁴⁴ pasó por el arriesgado empeño de que España aprovechara las oportunidades que se le presentaban para participar con las grandes potencias del entorno en una *política de poder* en Marruecos. Conviene no olvidar que en los primeros años del siglo XX el peso de un Estado en la escena internacional se medía en potencia industrial y colonial, y que la experiencia histórica española más reciente había demostrado con toda crudeza que los grandes propiciaban el deslizamiento de los más débiles desde la condición de sujeto del derecho internacional a la de objeto de reparto⁴⁵. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la España que acababa de vivir la traumática experiencia de ser objeto de la redistribución colonial siga experimentando el temor a que, en cualquier momento, los más poderosos la vuelvan a asimilar a ese mundo codiciado por el imperialismo y se embarque en una política ambiciosa para hacerse con un lugar, aunque fuera modesto, entre los que decidían el futuro de los demás. Tampoco resulta sorprendente que una política de ese tipo se apoye fundamentalmente en el voluntarismo de sus impulsores y entre pronto en contradicción, no

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ José María Jover, «Después del 98, horizonte internacional de la España de Alfonso XIII», introducción al tomo 38/1 de la *Historia de España Menéndez Pidal / Jover*, Espasa Calpe, Madrid, 1995, pp. IX-LXXI. Javier Moreno Luzón (ed.), *Alfonso XIII. Un político en el trono*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

⁴⁵ José María Jover, *1898: teoría y práctica de la redistribución colonial...*

sólo con las condiciones objetivas de una economía atrasada, sino también con la voluntad de amplios sectores sociales para quienes no había más *regeneración* que la que pasaba por la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, por el logro de la democracia parlamentaria y por el rechazo, a veces violento, de una política que considerarían contraria a los intereses de la inmensa mayoría de los españoles.

En cualquier caso, es indudable que con la conclusión de los acuerdos internacionales de 1904, 1905, 1906 y 1907 España disponía de una política exterior claramente definida; se había orientado en el marco previamente establecido por las potencias de Europa Occidental, había definido unos intereses y había aceptado unos determinados compromisos y unos determinados instrumentos diplomáticos, con los que había considerado que podía preservarlos. Sin embargo, no nos engañemos sobre las posibilidades de una política que era fundamentalmente defensiva y dependiente. La España post-noventayochista había garantizado el mantenimiento de lo que ya poseía en una región en la que el principal factor del mantenimiento del *statu quo* era la supremacía efectiva de los intereses franco-británicos. La política exterior española quedaba fortalecida frente a Alemania, pero quedaba también limitada: no serán posibles iniciativas al margen —mucho menos en contra— de los intereses preponderantes de Londres y París⁴⁶. Pero no era cierto —como afirmaba el gobierno— que no hubiesen pagado precio alguno por ello. España había asumido unas determinadas responsabilidades internacionales respecto a Marruecos que, más tarde, cuando tuviese que hacerlas efectivas, implicarían una sangría continua de sus recursos. Quedaba por ver lo que el país podía hacer con sus nuevas oportunidades para juzgar si los beneficios de la *penetración pacífica* primero y del *protectorado* después estarían en proporción a los costes. En cualquier caso, parece razonable afirmar que, en aquel contexto histórico, ningún gobierno español habría renunciado a controlar el territorio al sur del estrecho de Gibraltar, facilitando con ello la instalación de Francia, sobre todo si alcanzaba esa zona de influencia en el marco de un acuerdo previo franco-británico. En cualquier caso, no se trató de una decisión tomada a ciegas; desde el primer momento fueron conscientes de que las responsabilidades asumidas serían costosas.

⁴⁶ Hipólito de la Torre, «El destino de la regeneración internacional de España (1898-1918)» en *Relaciones internacionales de España en el siglo XX. Proserpina 1*. UNED, Mérida, 1985, vol.1, pp. 9-22.