

## LA ACTITUD DE ESPAÑA ANTE EL MEMORANDUM BRIAND (1929-1931)

Por MARIA TERESA MENCHEN BARRIOS

SUMARIO: 1. *Directrices de la política exterior española durante el reinado de Alfonso XIII.*-2. *La acogida a las iniciativas paneuropeístas.*-3. *El Memorandum Briand.*-4. *La respuesta española al Memorandum Briand:* A) Tanteos previos. B) La respuesta oficial.

### 1. Directrices de la política exterior española durante el reinado de Alfonso XIII

Durante el reinado de Alfonso XIII se inicia, ya en los primeros años, una política exterior encaminada a sacar a España del aislamiento internacional. En una primera fase, con anterioridad al conflicto mundial, los gobiernos españoles formalizan una serie de acuerdos con los que, aunque de forma restringida, se abre una vía para desarrollar una política exterior «coherente». La firma de los acuerdos de 1904 «confirma la estabilidad y la orientación de la política exterior española hacia el sistema aliado occidental»<sup>1</sup>. No obstante, persiste un cierto aislacionismo que a la hora de la gran guerra se convierte en una postura de *neutralidad* que perdura durante todo el conflicto. A pesar de que las inclinaciones diplomáticas españolas se orientaban hacia los aliados, el gobierno mantuvo su postura de neutralidad ante la contienda. Neutralidad que, según Mousset, venía determinada por una serie de factores diplomáticos, políticos, militares y económicos<sup>2</sup>, y que para Madariaga fue debida no sólo a la gran división existente en la nación entre aliadófilos y germanófilos, que impedía entrar a combatir de un lado o de otro, sino

<sup>1</sup> J. U. MARTÍNEZ CARERAS: «La política exterior española durante el reinado de Alfonso XIII, España y la revolución alemana», en *Revista de la Universidad Complutense de Madrid* núm. 116, Madrid, 1980, p. 320.

<sup>2</sup> A. MOUSSET: *La política exterior de España, 1873-1918*. Biblioteca Nueva, Madrid, 1918, pp. 224-27. p. 299.

también a que ambos sectores coincidían en un punto: en que la guerra no concernía a España, ni se desprendería ningún beneficio si se interviniese activamente. Añade Madariaga aún otro factor: que España no se vio presionada ni por Francia ni por Inglaterra para que tomase una actitud beligerante, ya que ambas potencias veían en ella un centro de aprovisionamiento excelente. Por lo tanto, como los «intereses inmediatos de todos convergían a la neutralidad, España permaneció neutral»<sup>3</sup>. Esta neutralidad es valorada por el profesor Jover como «el máximo logro de la política exterior de España desde la guerra de la Independencia»<sup>4</sup>.

Después de la guerra, el prestigio internacional de España se vio reforzado por una serie de factores de distinta índole: económicos, como el incremento del comercio exterior, derivado de la prosperidad financiera; intelectuales y militares.

España, además, a través de su diplomacia, hará un gran esfuerzo por adaptarse e incorporarse al nuevo orden internacional surgido como consecuencia de la firma de los tratados de paz. La adhesión de España al Pacto de la Sociedad de Naciones y su presencia en el Consejo son muestras de esa integración, siendo España la única nación neutral mencionada en el texto del Pacto como miembro de la SDN. La orientación de la política exterior española a partir de 1919 va a mostrar una estrecha vinculación con el organismo ginebrino, sin olvidar otras vertientes, como la política con Marruecos, la cuestión de las alianzas internacionales y la vinculación y aproximación a los países iberoamericanos.

El gobierno español deseaba participar en las tareas de la SDN con el afán de volver a ser alguien en el plano internacional, y su intento por obtener un puesto destacado que le sirviera para ser reconocida como potencia de primer orden le llevó a batallar en distintos frentes, como ha puesto de manifiesto Castiella<sup>5</sup>. En su calidad de neutral se integró en la tendencia pacifista, y a pesar de su frustración por no obtener un puesto permanente en el Consejo y de la paralización de sus actividades en el seno de la Sociedad durante dos años, siempre se mantendría como defensora del papel preponderante que la SDN debía tener en la resolución de los temas internacionales.

La época de la Dictadura no supuso ningún cambio ni ruptura con las anteriores directrices de la política exterior, puesto que tanto Primo de Rivera como Alfonso XIII y Quiñones de León «estaban de acuerdo sobre la política a seguir en París y Ginebra»<sup>6</sup>. Existía una gran preocupación, por parte del

<sup>3</sup> S. DE MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1964.

<sup>4</sup> J. M. JOVER: *Introducción a la historia de España* (varios autores). Teide, Barcelona, 1969, p. 917.

<sup>5</sup> F. M. CASTIELLA: *Una batalla diplomática*. Planeta, Barcelona, 1976.

<sup>6</sup> G. B. BLEDSOE: «La oficina española de la Sociedad de Naciones», en *Revista de Política Internacional* número 127. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, p. 128.

dictador, no conseguir que España fuera reconocida a nivel internacional como nación de primer orden, queriendo con ello prestigiar y respaldar su régimen. Tras los dos años que estuvo clausurada la oficina española en la SDN, Primo de Rivera logró en 1929 un pequeño triunfo al conseguir que se convocase en Madrid una sesión del Consejo de la SDN, lo cual, si no suponía que España fuera considerada como primera potencia, sí sirvió al régimen para que la opinión mundial conociese, frente a las críticas aparecidas en la prensa extranjera, el estado de tranquilidad en que se encontraba España, y además se dio la impresión de que el régimen no despertaba desconfianza en el extranjero. Coincidieron con esta sesión del Consejo la Exposición Iberoamericana y la Internacional de Barcelona, destinadas a mostrar a Europa la pujanza y el progreso económico español, todo lo cual supuso un éxito <sup>7</sup>.

En cuanto a la cuestión de Marruecos —después del establecimiento del Protectorado en 1912 y todos los intentos diplomáticos y militares llevados a cabo como consecuencia de la guerra del Rif—, se terminará resolviendo en la Dictadura con la ocupación y colonización de la zona desde 1926. Será también durante esta etapa de la Dictadura cuando se produzca una aproximación con Portugal e Italia como consecuencia de la similitud entre los regímenes dictatoriales. La aproximación hispano-lusa deparó acuerdos importantes, principalmente económicos: aprovechamientos hidroeléctricos, ferrocarriles, comunicaciones terrestres y la creación de una entidad bancaria hispano-lusa en 1929. Con Italia se llegó también a ciertos acuerdos, como el Tratado de Arbitraje y Conciliación de agosto de 1926, aunque esta aproximación sería menos sólida <sup>8</sup>.

Entre las directrices de la política exterior española, es imprescindible señalar el progreso experimentado en los intentos de aproximación con los países hispanoamericanos. Desde el comienzo del reinado de Alfonso XIII, una de las principales preocupaciones de su política exterior estuvo encaminada a fomentar las relaciones con los países de habla y civilización hispana, fruto de la cual serán la serie de asociaciones que surgen por entonces: Unión Iberoamericana, en Madrid; Museo Comercial e Industrial Hispanoamericano y Centro de Unión Iberoamericana, en Bilbao; Centro de Cultura Hispanoamericana, en Madrid, y otros similares. Desde el punto de vista económico, cabe destacar la creación del Banco Exterior y del Banco de Crédito Exterior, los Congresos de Comercio Hispanoamericano de 1923 y 1929, sin olvidar la Exposición Iberoamericana de 1929 en Sevilla <sup>9</sup>.

<sup>7</sup> G. B. BLEDSOE, *art. cit.*, p. 130.

<sup>8</sup> Estas relaciones han sido recientemente estudiadas por J. TUSELL e I. SAZ: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CLXXIX, cuaderno III, 1982, pp. 413-83.

<sup>9</sup> S. DE MADARIAGA, *ob. cit.*, p. 349.

En los últimos años del reinado de Alfonso XIII, la política exterior podría sintetizarse en las siguientes líneas: muestra un claro interés en relación con la política mundial en general; acrecienta su atención hacia Iberoamérica, con un marcado carácter pacífico respecto de Estados Unidos; le preocupan los asuntos europeos y las relaciones con los países de Europa; y en cuanto a Africa, se inclina sobre todo hacia los asuntos relacionados con su soberanía en dicho continente. El deseo de participación en los trabajos de la SDN seguirá vigente, coincidiendo sus intereses internacionales con los de la paz mundial. Los numerosos tratados de arbitraje suscritos por España y su actuación en el marco de la Sociedad son suficientemente elocuentes para destacar el papel pacifista desempeñado por España en la política mundial.

Si el pacifismo puede ser una de las notas que definen la política exterior española, otra, igualmente representativa, puede ser la falta de planificación con la que España actuó, y en este sentido, más que guiada por un programa, parecía actuar impulsada por los acontecimientos que se producían, no obteniendo quizá por ello demasiados éxitos. En lo que se mantuvo una línea constante fue en su preocupación por fortalecer los lazos hispanoamericanos, lo que en algunos momentos condicionó su política europea (ejemplo claro de esta actitud es la respuesta dada al gobierno francés en relación con el Memorándum Briand).

Los primeros años de la República (1931-32) no supusieron grandes cambios en la política exterior, y sobre todo hubo una continuidad en dos temas: el hispanoamericanismo y la fidelidad hacia la SDN, a la que dio primacía ante cualquier otra organización.

## 2. La acogida española a las iniciativas paneuropeístas

La preocupación española por intentar conseguir un fortalecimiento europeo que permitiera al continente recuperar el papel histórico que había desempeñado desde hacía siglos, y que a la vez evitara la desunión entre las potencias, era ya evidente antes de que el ministro de Negocios Extranjeros francés hiciera sus primeras manifestaciones acerca de la Unión Europea. Las tesis paneuropeístas defendidas desde hacía años por Coudenhove-Kalergi habían encontrado acogida entre ciertos sectores españoles. La traducción y publicación en castellano de *Panuropa*, la obra fundamental de este líder del europeísmo, coincidió con la creación del primer comité Paneuropeo Español, que estuvo presidido por el ministro de Trabajo, Eduardo Aunós, en 1928.

La creación del Comité Español de Unión Paneuropea tenía como finalidad colaborar con otros grupos ya creados en Europa y en los que figuraban políticos tan destacados como Briand, Loucheur, Seipel, Benes, por señalar algunos de los más representativos. El Comité pretendía no sólo

colaborar para lograr una unión de todos los Estados europeos, sino también, y en particular, para defender y asegurar «los intereses morales y materiales de España en otros continentes, especialmente en los pueblos de habla hispana»<sup>10</sup>. Las preocupaciones por los vínculos con Hispanoamérica aparecen reiteradamente y van a incidir a la hora de tomar decisiones en política exterior.

El interés por una Europa fuerte presentaba en España una doble vertiente: por un lado, suponía la lógica preocupación de un país que geográficamente pertenece al continente europeo, por la pérdida de influencia de Europa en el ámbito mundial, y por otro, como señala Revesz, también estaba condicionada por los intereses y vinculaciones de España con Hispanoamérica ya que una Europa débil significaba una Norteamérica fuerte y absorbente<sup>11</sup>. Desde su punto de vista, hasta la primera guerra mundial, la influencia de los Estados Unidos en Centro y Sudamérica había sido menor: en algunas partes, apenas había capitales norteamericanos invertidos, y en otras, todavía el comercio inglés superaba en muchos millones al estadounidense. Sin la guerra, y con una Europa unida, Estados Unidos no hubiera adquirido la fuerza que alcanzó ni supondría un peligro para la América Latina. Ante esta realidad, España —concluye Revesz— pretendía contrapesar, al menos, la invasión de la mentalidad norteamericana, aunque por sí sola no podría conseguirlo, y aún más difícil sería frenar a Estados Unidos en los terrenos financiero y económico sin la existencia de una Europa fuerte. Cuando se habla de Paneuropa, es preciso señalar que las pretensiones de aquellos que defienden la formación de una liga paneuropea no tiene ningún carácter bélico, y sólo pretenden salvaguardar los intereses europeos de la invasión económica de Estados Unidos. Para Revesz tampoco era desdeñable la ofensiva de la URSS, y, por tanto, Paneuropa podría suponer el bienestar para el continente europeo.

Hasta mediados de 1929, los alegatos en favor de un ideal de unión europea habían quedado reducidos al plano teórico, pero en un breve plazo comienzan a surgir evidencias en las cancillerías sobre ciertas conversaciones mantenidas entre prestigiosos políticos, concretamente entre Briand y Stresemann, en París primero y más tarde en Madrid, aprovechando la reunión de la LV sesión del Consejo de la SDN, acerca del plan trazado por el ministro francés encaminado a presentar, ante la próxima Asamblea de la SDN, una propuesta sobre la formación de unos Estados Unidos de Europa<sup>12</sup>.

Antes de que llegue la fecha de la reunión de la Asamblea se vuelve a insistir sobre la misma idea: por un lado, serán unas manifestaciones de

<sup>10</sup> «El Grupo español de la Unión Paneuropea», en *ABC*, 1 de marzo de 1929.

<sup>11</sup> A. REVESZ: «Paneuropa y los intereses de España», en *ABC*, 19 de enero de 1929.

<sup>12</sup> A. GAUVIN: «Les Etats Unis d'Europe et M. Briand», en *Journal des Debats* de 13 de julio de 1929.

Herriot en *Le Capital*, por otro, con una mayor proyección a nivel europeo, las afirmaciones hechas por Briand ante la Cámara. En España, *La Epoca* destaca el eco favorable que han producido estas manifestaciones en la opinión pública francesa, y añade que el movimiento que se ha iniciado está justificado teniendo en cuenta la difícil situación por la que atraviesa Europa, motivada por las pautas seguidas por Estados Unidos, tanto en su política financiera, sobre las deudas y reparaciones, como en la económica, con un acentuado proteccionismo que se agrava de día en día. El cierre de sus mercados a los productos europeos, en tanto los mercados de Europa se ven invadidos con productos americanos, supone un acorralamiento de la economía europea, ante el cual Europa debe responder fortaleciendo los vínculos entre los Estados y cohesionando sus fuerzas. En este sentido, las propuestas francesas podían significar «un movimiento instintivamente defensivo para no resbalar hacia una servidumbre económico-financiera más o menos disfrazada»<sup>13</sup>.

Lo difícil, según el editorial del citado periódico, sería ponerlo en práctica, por las muchas dificultades y obstáculos que se iban a encontrar a la hora de alcanzar la pretendida cohesión; por un lado, Rusia, que si tenía rotas sus relaciones con Estados Unidos, sin embargo, mantenía contactos con la industria americana; tampoco sería fácil la adhesión de Inglaterra, más preocupada por estrechar y asegurar los vínculos con su Imperio que por esa posible unión europea que hasta el momento sólo ha visto el paneuropeísmo como algo continental; Portugal seguirá las pautas británicas; Turquía, por su parte, tiene sus intereses entrelazados con los rusos, y por lo que se refiere a España, será preciso reflexionar antes de tomar una postura, pues si bien pertenece a Europa de modo material, «espiritualmente mira a la América española», y, en estas condiciones, la interrogante fundamental que se plantea es: «¿Qué significarían los Estados Unidos de Europa en orden a la América española? En tanto que no se aclare esto, España debe mantenerse a la expectativa sin tomar partido»<sup>14</sup>. De nuevo, aquí se resalta la preocupación por el tema del hispanoamericanismo.

Cuando en el mes de septiembre se hagan realidad y tomen forma las anteriores noticias, al dirigirse Briand a la X Asamblea de la SDN y anunciar su proyecto de Unión Europea, se puede conocer de forma oficial que las pretensiones del ministro de Negocios Extranjeros francés iban dirigidas, aunque de forma poco precisa, a lograr una solidaridad económica de Europa. Si esta vaguedad fue justificada por algunos órganos de la prensa, que la valoraban como prudente, otros pedían mayor concreción. Los mismos deseos y reservas se hicieron notar entre los políticos invitados al almuerzo

<sup>13</sup> «España y los Estados Unidos de Europa» (edit.), en *La Epoca* de 26 de julio de 1929.

<sup>14</sup> «España y los Estados Unidos de Europa», antes citado.

## LA ACTITUD DE ESPAÑA ANTE EL MEMORÁNDUM BRIAND

ofrecido por Briand a los jefes de las delegaciones europeas, con el fin de intercambiar impresiones. También en esta ocasión la prudencia fue la nota más destacada, y, ante las preguntas suscitadas, Briand se limitó a repetir que su propuesta no iba dirigida contra nadie y que en todo momento había tenido presente el artículo 21 del Pacto, en el que se consagraba «su compatibilidad con inteligencias regionales que aseguren (el) mantenimiento (de la) paz»<sup>15</sup>.

La acogida que el proyecto tuvo entre los destacados políticos que asistieron al banquete puede sintetizarse, si se tienen en cuenta algunas intervenciones, considerando que desde un planteamiento jurídico algunos de los más señalados, como Stresemann, Hyman y Motta no mostraron ninguna oposición al proyecto, mientras que otros apuntaron algunas reservas, pero todos coincidieron en la necesidad de desarrollar un sentimiento de solidaridad entre las naciones europeas. El representante español, Quiñones de León, destacó, entre las cuestiones más significativas que se suscitaron: la insistencia de Stresemann en circunscribir la Unión al terreno económico, con el fin de evitar las suspicacias que podrían surgir si se le diera un alcance político; la actitud del representante británico Henderson, quien también se inclinó porque la Unión tuviese un matiz económico-social —no sin advertir previamente las dificultades que el proyecto podría plantear a la política del Imperio británico— y defendió la conveniencia de celebrar una nueva reunión en la que se volviesen a cambiar impresiones, y el entusiasmo mostrado por el representante suizo, Motta, quien se comprometió a estudiar la idea francesa con detenimiento. En conjunto, la valoración que Quiñones hace de la reunión resulta favorable para el proyecto, pero con algunas reservas y cierta resistencia británica<sup>16</sup>.

En el citado almuerzo quedaron algunos temas importantes planteados, aunque sin aclarar, como fueron los del desarme, relación entre Estados grandes y pequeños en la futura unión, y la cuestión de las minorías, asuntos todos ellos que para algunos de los asistentes parecían difíciles de encajar en la propuesta francesa. De ahí que se pidiera a Briand que preparase un «Memorándum» en el que se recogiese en detalle todos esos puntos y otras cuestiones fundamentales que pudieran ser objeto de discusión, con el fin de que, enviado a todos los Gobiernos europeos, fuese estudiado con detenimiento y remitidas sus respuestas al Gobierno francés, quien, tras ordenarlas, las presentaría a la sesión de la Asamblea de la SDN, que se reuniría en septiembre de 1930.

<sup>15</sup> AMAE. R. 732. Exp. 1. telegrama cifrado de Quiñones de León al ministro de Estado. Ginebra, 9 de septiembre de 1929.

<sup>16</sup> AMAE. R. 732. Exp. 1. telegrama antes citado. *El Sol* de 10 de septiembre coincide con la valoración que Quiñones hace sobre la respuesta británica.

Aunque el tema quedó aplazado hasta que se conociera el «Memorandum», el interés despertado por la posible Unión motivó innumerables comentarios y opiniones, tanto entre los políticos como en la opinión pública española. *La Nación*, portavoz de la opinión del gobierno, se hace eco de los juicios emitidos por políticos extranjeros, pero sobre todo resalta la importancia que el proyecto puede tener para España, y la necesidad de que se encuentre representada en los posibles debates que se produzcan, «ya que la situación internacional presente le permite ser parte activa en estos grandes problemas, que preocupan a la humanidad»<sup>17</sup>. Aprovecha, con este motivo, la ocasión para contraponer las anteriores épocas de aislamiento internacional en política exterior, con las directrices del momento, que pretenden concienciar al pueblo de la importancia que puede tener España en el porvenir, gracias a «que en el aspecto económico, en el social y en el de la producción ha avanzado lo bastante para que no le sean indiferentes las posiciones que haya de ocupar en convenios e inteligencias internacionales que cada día parecen más posibles»<sup>18</sup>. Con el fin de recabar opiniones, el citado periódico abre sus columnas a aquellas personas autorizadas que puedan aportar sugerencias al tema de la posible Unión.

*El Sol* destaca la urgente necesidad de llegar a una solidaridad europea si se quiere superar la crisis económica que sufre Europa, crisis de la que, en opinión del periódico, no sólo son responsables los Estados Unidos, sino también el propio continente europeo, donde ya existían antes de la guerra graves dificultades provocadas por los nacionalismos económicos<sup>19</sup>.

Salvar a Europa es para *ABC* la más imperiosa necesidad, y el único camino para ello tal vez esté en la proyectada Unión. Hay que lograr una solidaridad que impida «la gigantesca y arrolladora expansión mercantil, industrial y financiera de Estados Unidos..., si no ha de someterse a una abdicación definitiva de su papel director en el mundo y al desastroso rompimiento del equilibrio comercial»<sup>20</sup>. Algunos de los habituales colaboradores de *ABC* dudan, sin embargo, que sea factible llevar a cabo el proyecto, si se tienen en cuenta los antagonismos existentes entre los Estados, lo que lleva a Salaverría a afirmar que Europa es «la cosa más irreconciliable que he conocido»<sup>21</sup>; de ahí que uno de los mayores riesgos que se pueden presentar es que se antepongan los personalismos a la solidaridad.

La prensa socialista se congratula con la propuesta francesa por estimar que significa un gran progreso (de acuerdo con su ideología), pero a la vez

17 «Páneuropeismo. La proyectada Federación Económica Europea» (edit.), en *La Nación* de 20 de septiembre de 1929.

18 «Páneuropeismo...», artículo antes citado.

19 *El Sol*, 11 de septiembre de 1929.

20 *ABC*, 12 de septiembre de 1929.

21 J. M. SALAVARRÍA: «Nuevo Panorama del mundo», en *ABC* de 24 de septiembre de 1929.

## LA ACTITUD DE ESPAÑA ANTE EL MEMORÁNDUM BRIAND

señala que cuando se habla de Estados Unidos de Europa no se deben dejar de tener presentes las grandes diferencias que existen entre la realidad europea y la americana, cuando se formaron allí los Estados Unidos, y, por lo tanto, no se puede hacer ahora en Europa una imitación, dado que las realidades históricas de ambas difieren. *El Socialista* refleja, en general, un cierto escepticismo ante la viabilidad del proyecto y resalta, por otra parte, que, por mucho que se esfuercen los políticos europeos en asegurar que no va dirigido contra nadie, es seguro que en Estados Unidos debe de existir una cierta intranquilidad<sup>22</sup>.

### 3. El Memorándum Briand

Desde septiembre de 1929, Briand estuvo trabajando para dar forma a su proyecto –el documento, al parecer, sufrió algunos retoques por parte del Quai d'Orsay antes de ser dado a conocer<sup>23</sup>– que quedó definitivamente terminado, para ser enviado a los 26 gobiernos europeos, el 1 de mayo de 1930.

El Memorándum iba precedido de una amplia introducción justificativa de la situación en que se encontraba Europa en todos los órdenes, aspecto éste que se podría sintetizar en cuatro puntos:

- El primer riesgo señalado se refiere a la falta de acuerdo existente entre los Estados, lo que podía poner en peligro la seguridad de los mismos y la paz de Europa. La falta de coordinación era aún más acentuada en el terreno económico, por lo que urgía forjar una conciencia de responsabilidad colectiva.
- Relacionado con esta advertencia, en un segundo punto se insiste en que, si el fraccionamiento europeo no se resuelve pronto, la situación puede incluso llegar a afectar la acción de la SDN, por lo que era necesario crear en el cuadro de la Sociedad una «Asociación Europea» que armonizase los intereses de los Estados del continente europeo, formando una de esas Entente regionales recomendadas por el Pacto. Con ello se pretendía claramente tranquilizar a los que temían que el proyecto de Unión Europea supusiera una marginación o interferencia con la institución ginebrina.
- En tercer lugar se destaca que la proyectada Unión no estaba dirigida contra nadie.

<sup>22</sup> «Los Estados Unidos de Europa», en *El Socialista* de 19 de septiembre de 1929.

<sup>23</sup> H. BRUGMANS señala que quien redactó el documento fue un imponente funcionario del Quai d'Orsay, Alexis Leger, más tarde premio Nobel. Vid. *La idea de Europa 1920-1970*. Moneda y Crédito, Madrid, 1972, p. 7. Para F. P. WALTERS, el citado documento «salió a la luz retocado por la inequívoca mano del Quai d'Orsay... (aunque) aún quedaba mucho de Briand...». Vid. *Historia de la Sociedad de Naciones*. Tecnos, Madrid, 1972, p. 422.

- Y por último, y en cuarto lugar, con el fin de no inquietar a ningún Estado, se asegura que el «lazo federal» que unirá a los Estados se establecerá respetando las «soberanías nacionales», las cuales no verían mermada su autoridad.

Tras esta introducción, el proyecto de Unión Europea aparece estructurado en cuatro amplios apartados, en los que se recoge lo esencial de su organización interna y las posibles funciones a desempeñar <sup>24</sup>, y, en resumen, se plantea:

I. La necesidad de un pacto de orden general que afirme la unión moral de los europeos y que depare la solidaridad entre todos.

II. La estructura del organismo, que se presenta integrado por:

a) Un órgano representativo responsable denominado «Conferencia Europea».

b) Un órgano ejecutivo bajo la forma de «Comité Político Permanente».

c) Una Secretaría.

III. En este apartado se intentan fijar por adelantado las normas esenciales que debían determinar las concepciones generales del Comité Europeo y que en el Memorándum quedaban en principio estipuladas de la siguiente forma:

a) Subordinación general de lo económico a lo político.

b) Federación fundada sobre «la idea de Unión y no de Unidad» (matización que, según Briand, servía para garantizar la independencia y soberanía de cada Estado y a la vez aseguraba la solidaridad colectiva).

c) Acercamiento de las economías europeas realizado bajo la responsabilidad política de los gobiernos solidarios.

IV. Este último apartado recoge una serie de sugerencias sobre posibles temas de cooperación, que se podrían discutir en la primera reunión que se celebre tras la constitución de la «Asociación» <sup>25</sup>.

El documento fue enviado en el mes de mayo a los 26 gobiernos europeos para que lo estudiaran y posteriormente enviaran sus respuestas al Gobierno francés. Las contestaciones llegaron a París entre el 25 de junio y el 4 de agosto, siendo la primera en llegar la española, y, la última, la suiza.

<sup>24</sup> AMAE, R. 1802, Exp. 7, Memorándum Briand.

<sup>25</sup> No es el objetivo de este estudio el analizar y discutir el contenido de estos puntos, aspecto que ya he tratado en otro trabajo, ahora en prensa.

#### 4. La respuesta española al Memorándum Briand

##### A) TANTEOS PREVIOS

Cuando el Gobierno español recibe el Memorándum, el duque de Alba, ministro de Estado, recurre a Quiñones de León, embajador de España en París, para que en el más breve plazo posible haga acopio de datos y opiniones entre personas calificadas, en relación con la propuesta francesa, con el fin de que puedan servir como elementos de juicio a la hora de redactar la respuesta española. El Gobierno español desea conocer en principio la acogida que ha tenido el citado documento, tanto en el seno del Gobierno francés como entre la opinión pública de dicho país, y cualquier otro tipo de repercusiones «que en otros aspectos de la vida de relación de ese Gobierno pueda tener la iniciativa de que se trata»<sup>26</sup>.

Sólo transcurren seis días para que la respuesta de Quiñones intente aclarar las cuestiones antes planteadas por el ministro español. Para el embajador en París, es obvio que el Gobierno francés ha debido de dispensar una favorable acogida al proyecto, puesto que «éste continúa en el Ministerio de Negocios Extrajeros»<sup>27</sup>. En cuanto a la opinión pública, cree necesario distinguir entre «los que sienten más o menos devoción por la Sociedad de Naciones, pues los más devotos a esta institución internacional no dejan de poner ciertos reparos al nuevo organismo..., pensando que puede disminuir el alcance y la importancia del que existe, creando, quizá, conflictos de competencia entre ambos; pero en general se aprecia bien y se estima su significación...»<sup>28</sup>. Según Quiñones, se confía, en líneas generales, en que el proyecto pueda, en el plano político, facilitar el camino para llegar a las anheladas garantías internacionales, y en el orden económico, ayudar a superar las enormes dificultades existentes en todas partes, que amenazan con convertirse en una crisis aguda<sup>29</sup>. Para el embajador en París, uno de los motivos por los que el proyecto ha sido acogido, si no con demasiado entusiasmo, sí, al menos, con simpatía, es porque se presenta como una continuación de Locarno y se tiene la esperanza de que, si el intento tiene éxito, será un triunfo francés, lo que redundará en prestigio para Francia.

En el informe remitido al ministro de Estado español se recoge, asimismo, información acerca de la acogida que el Memorándum ha tenido en Europa,

<sup>26</sup> AMAE, R. 732, Exp. 1, carta del duque de Alba a Quiñones de León, 21 de mayo de 1930.

<sup>27</sup> AMAE, R. 732, Exp. 1, informe de Quiñones de León al duque de Alba, 27 de mayo de 1930.

<sup>28</sup> AMAE, R. 732, Exp. 1, informe de Quiñones, antes citado.

<sup>29</sup> Cuando se presenta el Memorándum en el mes de mayo de 1930, Europa no sólo no ha resuelto sus problemas económicos, sino que además ya empieza a sentir las primeras repercusiones del *crack* de 1929.

y de ella se infiere que el proyecto no ha encontrado en principio resistencias, salvo la hecha por el representante británico (aunque no abiertamente declarada). Se advierte, por el contrario, un deseo manifiesto de que la unión no despierte recelos en Estados Unidos y sobre todo de que la futura organización se mantenga en el seno de la SDN.

La última parte del informe remitido por Quiñones presenta una valoración personal del documento francés; documento que en su consideración «no altera la idea de la exposición hecha en Ginebra, no pudiendo modificar, por lo tanto, las reservas que acompañaron a la simpatía con que se acogió...; encierra, sin duda, un intento generoso, que responde a una general aspiración, por lo que no cabe rechazarla, por lo que hay que acogerla con toda la buena voluntad y el mejor deseo posible; pero ese natural y justo sentimiento de simpatía no puede borrar las preocupaciones que engendra cuando se piensa en la forma y en los procedimientos que han de emplearse para llevar el intento a la realidad de la vida...»<sup>30</sup>.

Respecto a las dificultades con que el proyecto se va a encontrar, destaca, en primer lugar, la resistencia británica, cuya acción internacional está condicionada por la «imperiosa actuación de sus dominios», y de ahí que, cuando se requiere a Gran Bretaña para que intervenga en los asuntos del viejo continente, «se ve obligada a recordar... que su Imperio no es solamente europeo»<sup>31</sup>, con lo que, de persistir estas reservas británicas, la Unión Europea se podría convertir en una unión continental. Por otra parte, el proyecto de Unión debe, en opinión de Quiñones, despejar las dudas que ha suscitado —si se quiere encontrar apoyo generalizado— sobre su vinculación y relación con el organismo ginebrino, pues a pesar del hincapié que el documento hace en el sentido de que la Unión Europea no entorpecerá la acción de la SDN, cuando se examina con detenimiento su organización, da la impresión de «que se trata de crear una Sociedad de las Naciones de Europa exactamente igual, hasta en su interior organización, a la Sociedad de las Naciones Universal existente»<sup>32</sup>. Algunas reservas despierta, asimismo, la organización interior de la futura asociación, ya que todo se deja a un pacto que hay que elaborar y que se asemeja bastante al de la SDN, lo que hace pensar a muchos que lo que se prepara es un duplicado de lo que ya hay.

En el terreno económico, señala el embajador español, la proyectada Unión debe hacerse realidad si se quiere salir de la postración económica en que se encuentra Europa, pero hay que actuar con cautela, por un lado, para evitar repetir los fracasos de los parciales intentos anteriores, que no pudieron

<sup>30</sup> AMAE, R. 732, Exp. 1, informe de Quiñones, antes citado.

<sup>31</sup> AMAE, R. 732, Exp. 1, informe de Quiñones, antes citado.

<sup>32</sup> AMAE, R. 732, Exp. 1, informe de Quiñones, antes citado.

superar los obstáculos existentes y, por otro, para no correr el riesgo de que el proyecto se interprete como dirigido contra los Estados Unidos de América.

En cuanto a la actitud que España debía mantener a la hora de responder a la oferta francesa, Quiñones indica al duque de Alba que, en su opinión: 1.º, no se podía abandonar y dar la espalda al proyecto *a priori*, porque era imprescindible frenar el enorme desequilibrio económico europeo con respecto a Estados Unidos; 2.º, que la idea debía ser acogida con buena voluntad, con espíritu de colaboración, pero también con reservas, pues no se debía olvidar que el proyecto estaba en embrión y requería aún un sólido estudio para convertirlo en realidad, y 3.º y último, que desechar el proyecto de antemano sería un error tan grave como precipitar su ejecución sin reflexionar sobre sus posibles riesgos y superar las dificultades políticas y económicas que plantea<sup>33</sup>.

Las primeras filtraciones sobre la acogida que el Gobierno español había dispensado al Memorándum Briand llegan a Francia el mismo día en que, reunido el Consejo de Ministros, el duque de Alba pide que se preste atención al documento francés. Se había cuidado que esta noticia no trascendiera fuera de España antes de que el Consejo de Ministros aprobase la respuesta, ya que, si bien parecía seguro que fueran ratificados los términos en que estaba redactada, no se quería correr el riesgo de adelantarla sin esperar a conocer la determinación del Consejo<sup>34</sup>. La Agencia Havas da a conocer en Francia que «el Consejo de Ministros se ha complacido en reconocer el interés que encierra el referido proyecto», aunque ello no prejuzgue la respuesta que en su día dará el Gobierno español<sup>35</sup>.

Días más tarde será Quiñones de León quien informe a Briand de la favorable acogida que el Memorándum había tenido en España<sup>36</sup>.

Si la postura oficial española era favorable con reservas, a nivel de la opinión pública se percibe una actitud que oscila entre el entusiasmo y el escepticismo, que distingue entre el idealismo y la realidad del momento, y que presenta en conjunto tantos apoyos como reservas. Así, *El Socialista* se congratula no sólo porque se proyecte una vía para llegar a una solidaridad tan necesaria, sino también por el ideal pacifista que supone, estimando, sin embargo, que sería más deseable no quedarse en una solidaridad europea,

<sup>33</sup> AMAE, R. 732. Exp. 1, informe de Quiñones, antes citado.

<sup>34</sup> AMAE, R. 732. Exp. 1, nota de Romero al embajador español en París, 6 de junio de 1930.

<sup>35</sup> La Agencia Havas, el 7 de junio de 1930, y *ABC* del mismo día publican lo tratado en el Consejo de Ministros, y destacan la atención que ha prestado al documento, teniendo en cuenta «las nobles ideas que lo inspiran; los cordiales vínculos que felizmente nos unen con la República vecina, cuyo Ministerio de Negocios Extranjeros desempeña su autor, y el respeto y simpatía debidos a la persona de *monieur* Briand obligan al Gobierno de S. M. —teniendo siempre presente en primer lugar el interés nacional— a examinar con el mayor cuidado los problemas planteados por dichos Memorádum».

<sup>36</sup> *ABC* de 14 de junio de 1930.

sino aspirar a la universal, sin dejar de reconocer que los mayores peligros están en Europa. Según el citado periódico, para que el proyecto pueda salir adelante, sería necesario que desaparecieran muchos intereses creados, pues incluso algunos sentimientos respetables no están alimentados sólo por idealismos, sino que son, en numerosos casos, «los intereses económicos particulares los que exaltan y envenenan las pasiones. La guerra europea fue una demostración»<sup>37</sup>.

Para los socialistas, si bien es cierto que el proyecto llega en buen momento, no lo es menos que no existen posibilidades reales de que pueda ser hecho realidad mientras no se acabe, previamente, con las barreras nacidas en Versalles, que han supuesto «gran perturbación para el desarrollo económico del mundo». Pero, dejando a un lado estas dificultades, creen que ya el solo hecho de que se discuta sobre tal posibilidad es positivo.

Para *ABC*, el proyecto es un ideal que nadie puede desaprobado y que despierta la adhesión general, pero también el escepticismo. Resulta evidente para el editorialista que la propuesta de Briand supone un progreso moral hacia la solidaridad de los pueblos, útil al menos ara reprimir los egoísmos que el nacionalismo fomenta. En cuanto a la significación y proyección que su realización pueda suponer para el futuro, afirma que poca va a ser su trascendencia en el orden político, pues, según el programa anunciado, no pretende perturbar el de la SDN, y «dentro de la Sociedad, y con estatutos más eficaces, existe ya la Unión Europea en conjunto y en concentraciones regionales que facilitan el trabajo de la paz, intensificándolo en las parcelas peligrosas»<sup>38</sup>. Sin embargo, en el orden económico, si se pueden coordinar los intereses mercantiles y económicos de Europa, y es en este campo donde cuenta con un horizonte más amplio, teniendo en cuenta que hasta ahora los intentos más viables iniciados por la SDN han fracasado<sup>39</sup>. La Unión Europea podría imponer una reciprocidad justa a todos los países que ahora rechazan los productos europeos, mientras que ellos invaden con sus mercancías nuestros mercados. La clara alusión a la política económica practicada por Estados Unidos queda puesta de manifiesto por *ABC* con estas afirmaciones, que comparten, asimismo, otros órganos de la prensa española. Igualmente, aboga el editorial por que la Unión sirviera para suavizar las competencias internas, con treguas aduaneras, ya que ello favorecería los intereses nacionales, dado que «España tiene tratados de comercio que le frustran los otros contratantes con reglamentaciones de carácter interior, sanitarias o administrativas»<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> «Hacia los Estados Unidos de Europa», en *El Socialista* de 23 de mayo de 1930.

<sup>38</sup> *ABC* de 24 de mayo de 1930 (edit.).

<sup>39</sup> Alude a los nulos resultados obtenidos en las diferentes reuniones de la Conferencia económica desde 1927.

<sup>40</sup> *ABC* de 24 de mayo de 1930 (edit.).

En *El Sol* aparece un artículo de Luis de Zulueta en el que se hacen críticas reiteradas del proyecto, al que se califica de «documento que sugiere mucho y no compromete a nada»<sup>41</sup>. Es un texto, sostiene Zulueta, que insiste en la necesidad de estudiar en común problemas políticos y económicos, pero en el que ya de antemano se subordinan éstos a los primeros. Si la vaguedad es la tónica de algunos de los planteamientos que presenta el Memorándum –y en este sentido resalta las alusiones a «Federación fundada en la idea de Unión y no de Unidad»–, en otros sugiere mucho, pues a nadie se le puede escapar que la estructura interna que apunta para la posible «Asociación» responde a la de un superestado, donde se puede identificar «Pacto» con «Constitución»; «Conferencia», con «Parlamento»; «Comité», con «Poder ejecutivo» o, lo que es igual, con «Gobierno europeo», y «Secretaría», con «Organización administrativa».

Según Zulueta, este superestado aquí esbozado sería la única forma de hacer frente el día de mañana «a los grandes problemas de estos tiempos, en que se agrupan masas de centenares de millones de almas: Rusia, China, el Imperio británico, los Estados Unidos de América»<sup>42</sup>. Pero la cuestión estriba en saber si Europa constituye o no una unidad, pregunta a la que el mismo Zulueta responde al afirmar que algunas naciones occidentales se sienten más vinculadas a América que a los Balcanes, y hace referencia en concreto a España, a la que considera que está «moralmente más ligada a los países hispanoamericanos que a las naciones escandinavas». De aquí que abogue por una unidad no europea sino mundial, y, por lo tanto, le parece más oportuno que se concentren los esfuerzos en reforzar a la SDN para lograr una mayor eficacia. Eficacia que, de haber existido, no hubiese hecho necesaria la elaboración del citado proyecto. Pero el obstáculo fundamental que hace a la propuesta Briand lo centra en el concepto de soberanía de los Estados que se defiende, pues mientras éstos no comprendan que su soberanía tiene límites, no se estará en condiciones de dar «un paso firme en la organización jurídica de Europa o del mundo»<sup>43</sup>. Días después, el mismo periódico, en un editorial, concluye que si en principio el Memorándum no parecía mantener posturas radicales, dado las reacciones que ha provocado, podría ser considerado como de un radicalismo extremo, y, por tanto, será preciso reflexionar sobre si no se estará viviendo en «un período de liquidación de las ansias pacifistas creadas por el conflicto de 1914-1918, y acaso no tarde en venir la reacción que permita aceptar el proyecto de Federación Europea como un paso bien orientado en el camino de la paz deseada»<sup>44</sup>.

41 L. DE ZULUETA: «El Memorándum de Briand. La Federación Europea», en *El Sol* de 4 de junio de 1930.

42 L. DE ZULUETA, artículo antes citado.

43 L. DE ZULUETA, artículo antes citado.

44 «La Federación Europea», editorial de *El Sol* de 7 de junio de 1930.

En *La Nación*, Eduardo Aunós, presidente del Comité Paneuropeo Español –seguidor de Coudenhove-Kalergi– acogióse a la oferta hecha por el periódico francés al que considera como «un esbozo amplio y parcial» de una serie de puntos susceptibles de ser desarrollados, pero que por el momento sólo revela el deseo de abrir un camino que permita llegar a la Federación de los pueblos de Europa, si bien tan sólo por ello, señala Aunós, ya merecería la pena que todos los que defienden el ideal paneuropeo le prestaran apoyo. Pero además es necesario, según el citado político, que la opinión pública manifieste sus criterios como avanzada a la acción del Gobierno.

En cuanto a las relaciones que pueden existir entre el proyecto Briand y España destaca dos aspectos: uno, derivado de la posición política española en Europa, y el otro, resultante de la situación de España respecto a Hispanoamérica. Estas dos realidades, asegura Aunós, no pueden considerarse antitéticas, sino que por el contrario se complementan armónicamente, ya que si por un lado nuestra política internacional debe tender a fomentar la paz entre todos los pueblos, y en este sentido se debe secundar toda acción que fortalezca los órganos internacionales, caso en el que se halla el proyecto Briand, también es preciso darse cuenta de «que sólo el robustecimiento de nuestra personalidad en Europa puede afianzar nuestras relaciones cordiales y eficaces en Hispanoamérica»<sup>45</sup>. Para este defensor del paneuropeísmo está muy claro que la Federación Europea no sólo fortalecerá al continente, sino que también facilitará la vía de aproximación y estabilidad en las relaciones de España con Hispanoamérica, y en este punto sus afirmaciones coinciden con las de otros políticos que están convencidos de que para rescatar a los países iberoamericanos de la órbita de Estados Unidos hace falta un fortalecimiento de Europa. Apoya esta tesis la valoración que la *Revista Diplomática* realiza al ocuparse del tema, y argüir que cuando el Gobierno prepare su respuesta al Memorándum, si bien deberá hacer algunas salvedades en relación con «los intereses culturales y lazos sentimentales que unen a España e Hispanoamérica», éstas no podrán ser muy radicales, pues incluso América tiene interés en que se forme una Europa unida y fuerte: «no nos forjemos ilusiones. España, por sí sola, no podría competir con el poderío económico de Estados Unidos. Aunque las repúblicas hispanoamericanas se inclinen hacia España más que hacia los yanquis, necesitan vastos capitales para la explotación de sus riquezas, y España sólo en pequeña parte podría facilitarle empréstitos. Únicamente Paneuropa puede contrabalancear la influencia norteamericana e impedir que ésta siga siendo preponderante»<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> E. AUNÓS: «Preliminares de la Unión Europea», en *La Nación* de 14 de junio de 1930.

<sup>46</sup> «El proyecto Briand sobre Paneuropa. ¿Cómo contestará el Gobierno español?», en *Revista Diplomática* número 31, VII, Gráf. Universal, Madrid, 1930, pp. 8-9.

## LA ACTITUD DE ESPAÑA ANTE EL MEMORÁNDUM BRIAND

Las cuestiones hasta aquí señaladas se repiten con algunos matices en los diferentes órganos de la prensa. Días antes de que se conozca la respuesta oficial del Gobierno español se produce cierto revuelo por las interpretaciones hechas por la prensa sobre noticias filtradas al término del Consejo de ministros de 24 de junio. *ABC* daba cuenta de que según habían manifestado los Ministros a la salida del Consejo, ya se había redactado la respuesta española y en ella se resaltaba tanto el afecto que España sentía hacia el autor del proyecto y hacia Francia como la conformidad del Gobierno con la idea paneuropea aunque siempre teniendo presente el punto de vista español respecto a las relaciones con América. Igualmente se señalaba la conveniencia de que el nuevo organismo funcionase de acuerdo con la SDN, de todo lo cual *ABC* infiere que la postura española es «de conformidad con los principios, pero con aquel margen de libertad que España considera necesario en cada caso»<sup>47</sup>. Con este motivo el embajador de Francia en Madrid, M. Corbin, se entrevistó con el subsecretario de Estado, Bárcenas, quien le tranquilizó garantizándole que las versiones que circulaban en relación con que la respuesta del Gobierno español ya estaba definitivamente terminada, carecían de fundamento y que el Gobierno «se ha abstenido y se abstendrá de comunicar a nadie referencias de la nota anunciada hasta que el Gobierno francés la recibiese por conducto del embajador»<sup>48</sup>. Bárcenas aprovechó el encuentro para adelantarle que sólo faltaban los últimos retoques para que el texto les fuera remitido.

### B) LA RESPUESTA OFICIAL

El 26 de junio, el subsecretario de Estado español se trasladó a la Embajada de Francia para entregar a M. Corbin la esperada respuesta del Gobierno español al Memorándum. El documento iba acompañado de una carta del ministro de Estado en la que el duque de Alba le expresaba el deseo del Gobierno de Su Majestad de participar en la Conferencia Europea que se reuniera para discutir los diferentes problemas suscitados en torno a la organización de un régimen federal<sup>49</sup>. El Gobierno francés tuvo la respuesta el día 27 y las primeras impresiones dadas a conocer por el ministro de Negocios Extranjeros fueron de satisfacción ante la respuesta, calificada de favorable, aunque se reservó el darla a la publicidad hasta pasados unos días<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> *ABC* de 25 de junio de 1930.

<sup>48</sup> AMAE, R. 818, Exp. 13, telegrama cifrado de Bárcenas al embajador de España en París, 25 de junio de 1930.

<sup>49</sup> AMAE, R. 818, Exp. 13, carta de M. Corbin al duque de Alba, 27 de junio de 1930. La respuesta del duque de Alba a M. Corbin la reproduce *ABC* el 29 de junio de 1930.

<sup>50</sup> *ABC* de 28 de junio de 1930.

La respuesta española, amplia y detallada, empezaba por ratificar la favorable acogida que desde un principio se dio a la iniciativa Briand desde que esta vio por primera vez la luz en Ginebra el 5 de septiembre de 1929 cuando, aun conociendo las dificultades que entrañaba, no se quiso renunciar a las perspectivas esperanzadoras que anunciaba. La crisis política y económica de Europa exigía remedios urgentes y España no quería permanecer «inerte ante las circunstancias ni ha de incurrir en la responsabilidad de esquivar el examen de los remedios que eventualmente se someten a su consideración»<sup>51</sup>. El documento español en relación con la oferta francesa hacía las siguientes puntualizaciones:

1. Que teniendo en cuenta la situación de Europa, España consideraba esencial lograr un sistema de cooperación europea siempre que éste quedase armonizado dentro de la Sociedad de Naciones.

2. De acuerdo con las relaciones existentes entre España y los países hispanoamericanos, España tiene necesidad de insistir en el punto anterior no sólo por su situación, sino también por la de dichos países, e igualmente «se reserva explícitamente» su opinión sobre toda respuesta que pudiera afectar en cualquier forma, «a los lazos que la comunidad de origen y de cultura establecieron entre la una y los otros y que, felizmente, mantienen los Gobiernos respectivos»<sup>52</sup>.

3. Hay que evitar que cualquier medida que se tome, aun sin ir dirigida contra nadie, lo pueda parecer, ya que ello dificultaría la colaboración con otros Estados o agrupaciones de Estados.

4. El principio de soberanía absoluta y de entera independencia política de los Estados no debe sufrir menoscabo.

5. Como lo que se pretende es una Federación Europea, España no puede dejar de tener en consideración «ni sus intereses de soberanía y de protectorado en Africa ni la situación especial que dentro de esa unión han de tener otros Estados por razón de sus colonias en otros continentes»<sup>53</sup>.

6. Teniendo en cuenta las ya citadas reservas, el Gobierno español «aceptaría, como pacto inicial y simbólico el compromiso de ponerse en contacto con los demás citados, en reuniones periódicas o extraordinarias, para examinar juntos todas las cuestiones susceptibles de interesar primordialmente a la comunidad de los pueblos europeos»<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> AMAE. R. 1802, Exp. 7, observaciones al Memorándum sobre la organización de un régimen de Unión Federal Europea.

<sup>52</sup> AMAE. R. 1802, Exp. 7, observaciones al Memorándum..., antes citado.

<sup>53</sup> AMAE. R. 1802, Exp. 7, observaciones al Memorándum..., antes citado.

<sup>54</sup> AMAE. R. 1802, Exp. 7, observaciones al Memorándum..., antes citado.

7. Por lo que se refiere a la organización interna y la necesidad de un «órgano permanente, representativo y responsable», compuesto por delegados europeos de los países miembros de la SDN, se debe *Un* *ia* esperar a la reunión proyectada para determinar los poderes que han de conferírsele.

8. En cuanto a la necesidad de «un órgano ejecutivo» también se debe de aplazar a la próxima reunión no sólo lo referente a la composición del Comité, sino también «el principio de limitación en que se inspira la respuesta»<sup>55</sup>.

9. El Gobierno español «estima que nada se opone» a que los primeros trabajos que, según el Memorándum, podría efectuar el «Comité», tanto para el examen general del procedimiento de realización y aplicación del proyecto, como para la formación de un inventario general de un programa fueran llevados a cabo por la Sociedad de Naciones.

10. Resulta evidente que mientras no se resuelvan las cuestiones referentes a los órganos representativo y ejecutivo no se puede entrar en el examen de la Secretaría también propuesta en el Memorándum.

11. En cuanto a la necesidad de fijar por adelantado las normas esenciales que deberán determinar las concepciones generales del Comité europeo y guiarle a la hora de elaborar un programa, de acuerdo con la observación hecha en el Memorándum, el Gobierno español considera que debe reservarse para la ya prevista reunión por la trascendencia que tienen los siguientes temas: *a*) la subordinación del problema económico al político; *b*) la concepción de la cooperación política; *c*) la concepción de la organización económica de Europa.

12. Por último, el Gobierno español está de acuerdo con reservar para una próxima Conferencia europea el estudio de todas las cuestiones llamadas de aplicación, recogidas en el apartado cuarto del Memorándum. Sin embargo cree necesario hacer constar «que todas estas cuestiones parecen especialmente indicadas para que su estudio sea confiado a la Sociedad de Naciones, sin necesidad de recurrir a organismos similares de nueva creación»<sup>56</sup>.

En estos doce puntos quedan condensadas las observaciones hechas por el Gobierno español al Memorándum francés. Observaciones que van a ser calificadas por algunos órganos de la prensa española como de sinceras, claras, concisas, sobrias y sin lirismo<sup>57</sup>, que dejan entrever cierta simpatía hacia el proyecto y hacia Briand aunque no ocultan los obstáculos y las reservas. De las puntualizaciones del Gobierno podrían destacarse unos temas fundamentales:

<sup>55</sup> AMAE, R. 1802, Exp. 7, observaciones al Memorándum..., antes citado.

<sup>56</sup> AMAE, R. 1802, Exp. 7, observaciones al Memorándum..., antes citado.

<sup>57</sup> «El Memorándum Briand. Contestación del Gobierno español» (edit.), en *ABC* de 27 de junio de 1930.

- a) La anteposición de la Sociedad de Naciones a cualquier otro órgano que se pueda crear y por lo tanto el sometimiento de la futura organización al sistema de Ginebra.
- b) Reserva ante todo aquello que pueda afectar a los vínculos con los países hispanoamericanos sin olvidar tampoco los intereses coloniales en Africa.
- c) Que la Unión no pueda ser considerada como dirigida contra nadie: la preocupación ante Estados Unidos está siempre presente.
- d) Que a lo que se compromete España es sólo a aceptar un pacto inicial y a ponerse en contacto con otros países, lo que supone una respuesta vacilante e inconcreta que se limita simplemente a repetir las mismas palabras del Memorándum.
- e) Clara defensa de la soberanía nacional absoluta, postura en la que coincide con las respuestas que darán Portugal e Italia manteniendo en este punto una actitud más rígida que los otros países.
- f) La reiterada insistencia de dejar para discutir más adelante entre todos, tanto las formas de organización interna, como los fines, orientaciones y las cuestiones de aplicación.

Con tales limitaciones y reservas se puede afirmar que el compromiso de adhesión al proyecto francés era bastante limitado, y que las posibilidades de llegar a una Unión europea, en el caso de que las demás respuestas fueran semejantes, serían escasas o se reducirían a meras declaraciones de simpatía hacia el proyecto, sin auténticos deseos de hacerlo realidad.

No obstante, las primeras informaciones recibidas en Madrid sobre la acogida que el documento español había encontrado en Francia parecían satisfactorias tanto a nivel oficial como de opinión pública. Según manifiesta Quiñones de León, tras su entrevista con el jefe del gabinete de Briand, M. Leger, el Gobierno del país vecino se encontraba satisfecho por dos motivos: «tanto por venir de España la primera contestación, como por los términos en que está concebida»<sup>58</sup>. Asimismo la información que remite acerca de la atención dispensada a la respuesta española entre los órganos de la prensa francesa, es también favorable. Los periódicos destacan, en general, los puntos más esenciales del documento español y respetan las reservas hechas, por considerarlas justas. Resaltan con satisfacción los deseos españoles de interesarse en «las modernas organizaciones internacionales para colaborar buscando su pasado de grandeza»<sup>59</sup>.

La prensa española se hace eco de algunas de las afirmaciones aparecidas en los diarios franceses, y así *ABC* extrae de un comentario aparecido en *Le*

<sup>58</sup> AMAE, R. 818, Exp. 13, telegrama cifrado, núm. 161, de Quiñones al ministro de Estado. Paris, 28 de junio de 1930.

<sup>59</sup> AMAE, R. 818, Exp. 13, telegrama cifrado, núm. 162, de Quiñones al ministro de Estado. Paris, 28 de junio de 1930.

*Journal* lo siguiente: «España es el país mejor situado para dar ejemplo, ya que permanece alejado de las dos grandes oposiciones en las que estriba la dificultad para llevarlo inmediatamente a la práctica, viéndose libre de las grandes rivalidades de la producción y de las responsabilidades económicas derivadas de la estricta aplicación de los Tratados de paz»<sup>60</sup>.

En líneas generales, los comentarios que la respuesta española suscita dentro y fuera de España centran su atención en algunos de los puntos de observación hechos por el Gobierno español, que dan lugar a las más controvertidas posiciones, como son los referentes a la anteposición de los vínculos con Hispanoamérica, o la incidencia que tal Unión podría tener en los intereses económicos españoles, sin olvidar los que destacan la preponderancia dada por España a la SDN frente a la posible Unión.

a) *Hispanoamericanismo y Federación Europea*

El interés mostrado por España en relación con los países iberoamericanos y su explícita manifestación —a la hora de responder al Memorándum— de reservarse su opinión en todo aquello que pudiera afectar a sus vínculos con dichos países permite a Louis Guilaine hacer un amplio comentario en *Le Temps*, en el que aprovecha la respuesta española, no sólo para trazar una perspectiva sobre la serie de intentos de aproximación llevados a cabo por España en los últimos años, con el fin de fortalecer los lazos de unión con la América hispana, sino también para criticar actitudes de otras potencias que pueden poner en peligro el futuro de Europa. Según Guilaine, ante la crisis general existente, los países pueden tomar dos caminos: el aislamiento, para que cada uno resuelva sus problemas por sus propios medios, o la cooperación estrecha y solidaria entre todos. Para el articulista Estados Unidos ha tomado el primero, según se desprende de la política proteccionista que han iniciado; en el mismo sentido se orienta Gran Bretaña de acuerdo con el plan Beaverbrook y Rothermere, apoyado por la City, en el que se tiende a transformar la tradicional política librecambista en un libre cambio imperial que cerraría también los mercados a los demás Estados, lo que obligaría a éstos a agruparse no contra el Imperio, sino para salvaguardar su existencia económica. Frente a estas directrices, Francia, ha optado por la cooperación estrecha y solidaria y por ello propone la Federación.

Pero esta idea corre el riesgo de verse afectada por temores infundados de países que no se den cuenta de que la Federación no está dirigida contra nadie, y que tampoco pretende limitar otras ententes. En este sentido, entiende Guilaine que España no tiene nada que temer; comprende, justifica y sintetiza la política llevada a cabo en los últimos años por el Gobierno

<sup>60</sup> Comentario aparecido en *Le Journal*, recogido por *ABC* de 29 de junio de 1930.

español respecto a Hispanoamérica, política que responde al deseo de seguir fiel a un ideal que España se propuso ya en 1898, al día siguiente de acabar la guerra contra Estados Unidos: el de reconstruir en una Unión Iberoamericana –presidida entonces por el senador Rodríguez San Pedro– una unidad moral y una asociación de intereses con sus antiguas posesiones de América. Intento que más tarde se verá reafirmado cuando un Congreso reúna en Madrid a representantes de toda las Repúblicas de la antigua América española, y en el que Moret elabora un programa de cooperación intelectual, social y económica análogo, mutatis mutandis, al adoptado por la Unión Panamericana, y que tendrá continuación en otros posteriores intentos de aproximación no sólo por parte del Gobierno, sino también del propio monarca, Alfonso XIII. Destaca cómo tanto los Gobiernos conservadores como liberales tratan de mantener y consolidar los nuevos lazos para contrarrestar la presencia norteamericana, pero sin tener la fuerza suficiente, ya que España carece de potentes medios políticos y financieros comparables a los que Estados Unidos tiene para presionar en todo el continente en favor de la doctrina Monroe <sup>61</sup>.

No olvida tampoco Guilaine en su artículo que las vicisitudes experimentadas en la política interior española, en todos los órdenes, han dificultado los proyectos de España, y que es ahora, en 1930, cuando se quiere reemprender la obra, según se podía inferir de unas recientes declaraciones hechas por el ministro de Estado español y por declaraciones de otros miembros del Gobierno. España podría ser en este sentido el agente que aproximase a las repúblicas americanas entre sí. Un primer paso de unión latinoamericana ya se había dado en la SDN en septiembre de 1929, y nadie ponía en duda que el acuerdo diplomático logrado, no incompatible con los principios de la doctrina Monroe, «n'ait été discrètement inspiré par la diplomatie avisée, si ouverte et si franchement cordiale, du délégué de l'Espagne, M. Quiñones de Leon, son ambassadeur à Paris, qui s'est tenu particulièrement en contact avec les délégations américaines présentes à l'assemblée» <sup>62</sup>. No obstante todos estos intereses y preocupaciones, España nada debe temer, ya que no corren ningún riesgo, aunque España respalde el intento de Federación Europea, pues la Unión no obedece a ninguna concepción egoísta, exclusiva u hostil, sino que vincula por el lazo común de la SDN a las ententes regionales y continentales existentes, como la Unión Panamericana, o en formación, como la Unión Iberoamericana.

En España, *El Sol* recoge opiniones contrapuestas en relación con las decisiones del Gobierno, a la hora de contestar al Memorándum, de hacer ciertas reservas que garanticen su independencia en función de los lazos

<sup>61</sup> L. GUILAINE: «Le Groupe Ibero-américain et l'Union Européenne», en *Le Temps* de 26 de julio de 1930.

<sup>62</sup> L. GUILAINE, art. cit.

hispanoamericanos. Luis Bello no entiende estas cautelas que aducen como evasivas tales vínculos —que él duda estén fortalecidos— y que suponen el quedarse «fuera del concierto para crear unos Estados Unidos de Europa»<sup>63</sup>. Los temores serían razonables, según él, si supusiera una división que enfrentara a españoles frente a hispanoamericanos, pero no se trata de eso, y la postura española sólo crea confusión y lleva a preguntarse que si España no se vincula a Europa, en qué Estados Unidos debe entrar, ¿en los de África o en los de América? España, dice Bello, fue siempre Europa y lo fue, como ahora, como mejor pudo; por lo tanto, «tendremos que conquistar dentro de nosotros nuestra plenitud europea; pero, dentro de la mayor modestia, bien podríamos representar en los Estados Unidos de Europa un papelito como Paraguay o Bolivia en los Estados Unidos de las Américas. En éstos no podríamos entrar nunca con ninguna razón, ni conveniencia ni pretexto»<sup>64</sup>. Tras cuestionar que los lazos con América española sean cada día más sólidos, afirma que, si hubiese que decidir, España nunca podría integrar a los Estados hispanoamericanos en los Estados Unidos de Europa, ni ellos podrán integrar a España en unos Estados Unidos de América. Por lo tanto, desde su punto de vista, el Gobierno español se ha precipitado en poner impedimento, pues, aun en el caso de que el proyecto Briand estuviese dirigido contra alguien, «España tenía tiempo por delante. Sólo se explican las reservas por un estado de ánimo dubitativo. ¿Esto es geografía o política? En ese caso, ¿somos verdaderamente europeos?»<sup>65</sup>. Así, mientras nosotros dudamos, continúa, otros, como el conde Keyserling, nos enclavan en África remachando nuestro africanismo, «¿deberíamos ingresar en unos futuros Estados Unidos de África?».

Si Luis Bello aboga por una inclusión sin reservas en la Unión Europea y critica la indecisión del Gobierno, días más tarde el mismo periódico ofrece sus columnas a Rodolfo Reyes, quien defiende tesis contrarias, y aplaude al Gobierno por sus reservas, a la vez que advierte de los peligros que entraña la proyectada Federación Europea. No es que critique el proyecto francés, sino que, por el contrario, lo elogia y contrasta con otras actitudes del momento, como las belicosas del Duce o las agresiones económicas que practica Estados Unidos, frente a las que la iniciativa Briand es un ideal noble que cree que la civilización es la paz y que «el reinado del Derecho será el único seguro contra las agresiones de la fuerza»<sup>66</sup>. El problema es otro: entre la realidad europea y la americana está España, que «es algo más que una potencia

<sup>63</sup> L. BELLO: «¿Europa? ¿América? ¿África? ¿En qué Estados Unidos ha de entrar España?», en *El Sol* de 26 de junio de 1930.

<sup>64</sup> L. BELLO. art. cit.

<sup>65</sup> L. BELLO. art. cit.

<sup>66</sup> R. REYES: «España y América ante la Unión Europea», en *El Sol* de 3 de julio de 1930.

européa, que es médula de una región cultural que abarca la enorme extensión del continente americano e irradia hasta Asia»<sup>67</sup>, y un ideal tan noble como el de la Federación Europea puede ayudar, sin pretenderlo, a una ambición hegemónica, cuando al formarse un frente europeo se facilite la formación de otro americano, y a una Paneuropa federada corresponda una Panamérica sometida a una sola potencia. Ante este peligro, España no puede ni debe –y afortunadamente, según Reyes, ni quiere– sacrificar, «en aras de una Unión Europea, sus vínculos americanos».

Estas posiciones enfrentadas, y otras similares que se repiten en la prensa y en artículos, dejan ver claramente cómo el tema del hispanoamericanismo estuvo presente en estos momentos en sectores de la opinión pública y cómo el Gobierno español no lo olvidó durante todo el tiempo que el proyecto de Federación Europea tuvo posibilidades de ser una realidad. En repetidas ocasiones, y dentro y fuera de la SDN, se hicieron manifestaciones en este sentido. En la XI Asamblea de la Sociedad –septiembre de 1930–, en la sesión que se ocupó del proyecto francés, Quiñones de León intervino para reafirmar la postura del Gobierno español en relación con los vínculos hispanoamericanos, intervención de la que se hizo eco la prensa europea en general y la española en particular<sup>68</sup>.

Aunque todas estas afirmaciones quedaran en realidad en el plano de la utopía y la retórica, lo cierto es que en los primeros treinta años del siglo xx se da gran importancia a la necesidad de mantener los lazos con la América hispana; el mismo Madariaga afirma que «la base más sólida de la universalidad española es, desde luego, la persistencia y la fuerza del lenguaje y de la civilización de España en los territorios un tiempo descubiertos y civilizados por ella. Los sentimientos de cooperación y cordialidad con las naciones hispanoamericanas han hecho inmensos progresos en estos últimos años»<sup>69</sup>, y añade que, en menor o mayor grado, se ve este retorno hacia España en todas las naciones de ultramar, incluso en aquella que, como México, tienen complejas relaciones debido a causas históricas y sociales.

El interés por el mundo americano no excluye, sino que, por el contrario, afirma, según «el Comité Español de Unión Europea», la necesidad de adherirse a una Federación Europea si se tiene en cuenta «la tradición cultural de la raza española, que con igual título representan los españoles de ambos continentes, por lo que, lejos de ser esta política paneuropea opuesta a los ideales del hispanoamericanismo, vendría a confirmarlo...»<sup>70</sup>. Para mantener

<sup>67</sup> R. REYES, art. cit.

<sup>68</sup> «La Asamblea se ocupó del Pacto Briand», en *ABC* de 13 de septiembre de 1930. *La Nación* del mismo día resalta igualmente la intervención de Quiñones de León en la Asamblea de la Sociedad de Naciones.

<sup>69</sup> S. DE MADARIAGA, *ob. cit.*, pp. 349-50.

<sup>70</sup> Informe del secretario general del Comité Español Paneuropeo. Aparece publicado en extracto en *ABC* de 3 de julio de 1930.

## LA ACTITUD DE ESPAÑA ANTE EL MEMORÁNDUM BRIAND

esta afirmación, el Comité se apoya en las declaraciones hechas por Coundenhove-Kalergi, quien defendió que, sin España, Europa quedaría seccionada de la América española y de Africa.

### b) *Los intereses económicos españoles y la Federación Europea*

La opinión pública española va a pronunciarse, en relación con el proyecto Briand, no sólo en lo que concierne a problemas políticos, sino también sobre los aspectos económicos que conlleva. España, gracias a la neutralidad mantenida en la primera guerra mundial —había disfrutado de una situación muy favorable en el terreno económico, con una gran demanda de productos alimenticios sin competencia alguna—, vio crecer nuevas industrias y cómo progresaban las ya existentes; disfrutó de la prosperidad de los años veinte, aunque siguieran sin resolverse muchos problemas estructurales que mantenían acusados desequilibrios regionales: núcleos industriales, en el Norte; regiones mediterráneas, dependientes y ligadas al comercio internacional para colocar sus frutos, sus agrios, sus aceites y vinos; regiones interiores, con producción para un mercado interior; graves diferencias en las rentas entre unas zonas y otras, condicionadas por el latifundismo, salarios bajos y desiguales cargas fiscales. Cuando se produzca la depresión, España se va a ver afectada, como el resto de los países europeos, aunque bien es verdad que, al igual que Francia, la gran depresión le llegará con retraso, y 1930 será aún un buen año, y si la producción desciende, no es por la crisis, sino por factores climáticos. En el sector industrial, la crisis no se hace notar hasta 1931; el comercio exterior, a partir de 1930, inició un camino parecido, y «la autarquía hacia la que se encaminaron todos los países como camino de salida de la crisis desbarató el comercio español, cuya difícil situación se mantuvo a lo largo de los años treinta»<sup>71</sup>. La generalización del proteccionismo reafirmó aún más el autarquismo español en los años treinta; no obstante, el mercado extranjero representaba una salida fundamental para el desarrollo económico de España a través de la exportación de frutos secos y frescos, minerales, aceites y vino: «Un tercio de la producción agrícola española, 31,2 por 100, en 1932 estaba constituido por productos de exportación, y éstos, localizados en tres cuartas partes de su valor en la España periférica: almendras catalanas y mallorquinas, arroz valenciano, vinos de Jerez y Málaga»<sup>72</sup>. Por lo que se refiere a la producción industrial, como apunta Balcells, había seguido un ritmo creciente y tenía un excedente de producción invendible en el mercado agrícola interior, que sólo podría colocarse en las «regiones periféricas de exportación, los precios de cuya producción estaban fijados por la demanda

<sup>71</sup> J. A. LACOMBA: *Introducción a la historia económica de la España contemporánea* Guadiana, Madrid, 1969, p. 439

<sup>72</sup> A. BALCELLS: *Crisis económica y agitación social en Cataluña (1930-1936)*, Ariel, Barcelona, 1971, p. 103.

exterior, y así era cómo la industria española protegida estaba en dependencia indirecta, pero decisiva, del comercio exterior»<sup>73</sup>.

Al iniciarse la depresión de los años treinta, empiezan a surgir crecientes dificultades para poder exportar determinados productos alimenticios, y las regiones periféricas orientadas a una agricultura especulativa y las zonas dedicadas a elaborar productos competitivos en mercados exteriores serán las que sufran con mayor intensidad la crisis: la industria textil catalana sufrió una contracción imposible de superar, y lo que había ocurrido con productos como minerales, vino, pasas y aceite en 1930 va a suceder muy pronto en 1932 con productos como la naranja, el arroz, las almendras y las conservas de pescado, afectando a las economías de Valencia, Cataluña, Alicante, Mallorca y Galicia. De 1931 a 1932 el valor de las importaciones y de las exportaciones disminuyó en más de la mitad; de 4.900 millones de pesetas oro a 2.200; desde 1928 a 1935 se mantuvo el descenso<sup>74</sup>.

Con estos antecedentes se puede comprender el interés despertado en algunos sectores del país por el proyecto Briand, que podría suponer, si se lograra hacer realidad, una vía de salida para los productos españoles, que se veían en peligro si se continuaban cerrando mercados extranjeros. Teniendo en cuenta estas cuestiones, el «Comité Español de Unión Europea» preparó un informe, dirigido al ministro de Estado, sobre la importancia que el proyecto francés tenía y la conveniencia de que se hiciese realidad. El secretario del Comité, Rivera Pastor, resaltó en el informe los aspectos políticos y económicos que interesaban y que había que tener en cuenta, y en cuanto a estos últimos, afirmaba que sólo si se lograba un acuerdo europeo se podría ordenar y organizar la industria española y el comercio exterior «sobre la base de que las industrias vivan de su propia savia industrial en términos que el Arancel, mientras haya de existir, sea justo en la medida, protector sin liberalidades y por el tiempo preciso para que las industrias nacientes arraiguen y se basten»<sup>75</sup>. En el citado informe se alude a determinadas industrias españolas y se concluye que éstas no se verían perjudicadas si se llegara a la Federación. Según Rivera Pastor, un sector que se vería beneficiado sería el de los transportes, que tendría, según él, enormes posibilidades.

El temor ante el avance creciente de una política proteccionista en Europa, consecuencia del desarrollo de los nacionalismos económicos ante la crisis mundial, fue puesto de manifiesto en una conferencia pronunciada por Tomás Elorrieta en la Asociación de Derecho Internacional, dedicada al tema

<sup>73</sup> A. BALCELLS, *ob. cit.*, p. 104.

<sup>74</sup> G. DUPEUX: «Guerras y crisis 1914-1947», en *Historia económica y social del mundo*, dirigida por P. LEÓN, tomo V, Zero-Zyx, Madrid, 1978, p. 435.

<sup>75</sup> Informe del Comité Español Paneuropeo, ya citado.

de la Federación Europea. El conferenciante, al analizar las cuestiones económicas, aludió a los intereses españoles en relación con el concierto económico europeo, que estimaba de gran trascendencia para España, teniendo en cuenta que Inglaterra había iniciado negociaciones con diversos países sobre la cuestión de los aranceles, y el giro que por otra parte se había producido en la política librecambista británica ante la crisis. Había que estar, por tanto, prevenidos por si Gran Bretaña modificaba su política aduanera, lo que podía suponer «una ruina para España, cuyos productos perderían el mercado inglés como han perdido el norteamericano»<sup>76</sup>.

Ya en 1931, cuando está funcionando la Comisión de Estudios para la Unión Europea —creada en septiembre de 1930 para intentar poner en funcionamiento el proyecto—, el presidente del Ateneo Mercantil de Valencia, Ricardo Samper, dirige un escrito al duque de Alba, ministro de Estado y delegado español en la citada Comisión, haciendo una serie de reflexiones sobre la conveniencia y necesidad de llegar a hacer realidad esa Unidad Europea, de la cual España podría salir beneficiada. El documento iba encabezado por Samper y respaldado por numerosas firmas, muy significativas en función de los intereses que representaban en el país valenciano, entre las que se pueden destacar las de los presidentes de las Cámaras de Comercio e Industria, Cámara Oficial Agrícola, Colegios Oficiales de Agentes Comerciales, Colegio de Corredores de Comercio, Federación Industrial y Patronal, Asociación de la Prensa, Real Sociedad Económica de Amigos del País; Asociación de Fabricantes de Alambres, Fabricantes de Cerámicas; Federación de Productores de Naranjas de Levante; presidente de la Unión de Viticultores, de la Cámara Arrocerera de Sueca; fabricantes de cerámicas, sin faltar las de intelectuales, como José Valenzuela, catedrático de Derecho Administrativo, o el marqués de Lozoya, profesor regente de la cátedra «Luis Vives»<sup>77</sup>. En el escrito se resalta, en primer lugar, la importancia que para Europa tiene el proyecto de Federación, tanto en el plano político como en el económico, y los firmantes respaldan tal intento tras manifestar que su adhesión no está movida por intereses particularistas, y que lo esencial, según ellos, es lograr una unidad europea que permita en el terreno económico una complementación de su variada producción. Aluden a los resultados obtenidos hasta el momento por las conferencias agrícolas que se han celebrado y

<sup>76</sup> T. ELORRIETA: «La Federación Europea», conferencia pronunciada el 11 de diciembre de 1930 en la Asociación de Derecho Internacional, recogida por *El Sol* de 12 de diciembre de 1930.

<sup>77</sup> AMAE, R. 816, Exp. 11, escrito dirigido por el presidente del Ateneo Mercantil de Valencia, Ricardo Samper, al duque de Alba, 10 de enero de 1931. A la redacción de este documento parece ser que no fue ajeno el economista Román Perpiñá Grau, según he podido saber, tanto a través de alguna de sus publicaciones como por informaciones directas que amablemente me ha facilitado. La iniciativa de redactar tal documento y «la elaboración técnica» del mismo surgió en una reunión del Centro de Estudios Económicos de Valencia, del que era secretario asesor Perpiñá. Vid. R. PERPIÑÁ GRAU: «Exposición sobre la crisis económica mundial», en *El Financiero*, Tall. Tip., Madrid, 1932, p. 75.

a los acuerdos internacionales sobre producción, mercados y precios de significativos productos industriales y a la intensificación que en los últimos cinco años han tenido las concentraciones de empresas. Destacan, asimismo, las tareas llevadas a cabo por la SDN con el fin de unificar nomenclaturas aduaneras y los intentos por llegar a una más racional tasación aduanera, y resaltan el papel desempeñado por el Banco Internacional de Pagos, que tiende a concentrar en Europa las funciones reguladoras de la circulación del dinero y del crédito, polarizada hasta entonces por los bancos centrales.

Desde el punto de vista político, consideran que las fronteras de los nuevos Estados surgidas del Tratado de Versalles, una vez liquidada la guerra <sup>78</sup>, sólo tienen razón de existir, políticamente, en cuanto pueden abarcar nacionalidades y culturas diferentes, pero es necesario reconocer, como lo demuestra el difícil problema de las minorías europeas, que el Tratado de Versalles no acertó en el reparto de las nacionalidades. Para lograr un equilibrio estable, sólo ven un camino: la unidad política y económica.

Desde un planteamiento jurídico, igualmente creen necesaria la existencia de un organismo capaz de ser «legislador, ejecutor, guardador y garantizador de las relaciones que en Europa trascienden ya de los poderes políticos» de los Estados.

Por lo que atañe a España, en concreto, según el documento, el problema tiene una singular importancia en el terreno económico, ya que más de dos tercios de sus habitantes viven de la agricultura y tienen un bajo nivel de vida. Esta situación, de por sí ya difícil, empeora cada año conforme aumenta la de los países industriales, añadiendo que «nos es preciso salvar nuestras crisis orgánicas del aceite, del vino, del arroz, y prevenir la de la naranja, para no nombrar más que estos productos, y precisa hacerlo no sólo en interés de nuestra agricultura, sino de nuestra industria, que necesita capacidad de consumo de la gran población agrícola. Nos precisa facilitar el establecimiento de nuevas industrias, y ello no puede obtenerse modernamente con sólo la pequeña y pobre capacidad de consumo del pueblo español. Precisamos, por lo tanto, aumentar nuestros mercados europeos...» <sup>79</sup>. Lo apuntado por el colectivo valenciano ratifica los planteamientos antes señalados y deja ver la urgencia de salvar algunos productos ante la situación de crisis que se vive, para evitar que sean alcanzados por tal coyuntura como ya lo habían sido otros productos hasta hacia poco tiempo rentables. Según lo firmantes, la solución se encontraba en lograr una amplia colaboración europea, aunque para que ésta resultara beneficiosa para España sería necesario que se

<sup>78</sup> AMAE, R. 816, Exp. 11, escrito de Samper, antes citado. El documento observa cómo precisamente el día en que Briand lanzaba el Memorándum se suscribía el capital del Banco Internacional de Pagos y de hecho y de derecho quedaba «inicialmente» liquidada la guerra.

<sup>79</sup> AMAE, R. 816, Exp. 11, escrito de Samper, antes citado.

produjeran modificaciones que transformaran el estado en que se hallaba la organización europea, porque «las injerencias que supone no tienen más que débiles hilos diplomáticos donde apoyarse y no los pilares incommovibles de un derecho positivo europeo»<sup>80</sup>. Lo que interesa a España es una amplia cooperación en un organismo general de política europea. El citado documento contó no sólo con las firmas antes citadas, sino también con una serie de telegramas de adhesión, que llegaron hasta el Gobierno, de entidades y grupos con intereses concretos en la zona valenciana<sup>81</sup>.

La conveniencia de participar en el proyecto europeo y no desaprovechar la oferta de Briand había sido defendida meses atrás por el economista Román Perpiñá Grau en el curso de una conferencia pronunciada en el Ateneo Mercantil de Valencia, el 3 de junio de 1930, en la que calificó a la Unión Europea de «valiosísima oportunidad», de las que no se presentan dos veces en la historia y que, por lo tanto, había que saber aprovecharla. Frente a los que esgrimían argumentos en su contra, por considerar que el proyecto podía suponer un intrusismo extranjero para España, Perpiñá Grau los rebatió, calificando tales posturas de hipócritas y preguntando si «¿es que España no ha sido y está actual y primordialmente explotada por extranjeros? ¡Y por extranjeros europeos!»<sup>82</sup>, pregunta a la que él mismo responde citando casos concretos, como los del hierro, bajo control inglés, francés o belga, y muy poco en manos españolas; o el plomo de Peñarroya, Asturiana de Minas, Portman, Aguilas, explotado por franceses, belgas y alemanes; o el cinc, casi explotado por las mismas compañías; o el cobre, que permite a los ingleses intervenir ventajosamente en los grandes sindicatos internacionales; sin olvidar que situaciones similares se repiten en los ferrocarriles, electricidad, tranvías o bancos. Con este panorama no cree Perpiñá que sea posible hablar de independencia de la economía española, y entonces, si España no es independiente, su participación en la Comunidad Europea le permitiría no sólo colaborar con los otros países, sino también beneficiarse.

A pesar del interés que despertó el Memorándum, desde el punto de vista económico, entre algunos sectores de la producción española, el Gobierno no parecía tan dispuesto a poner en práctica la deseada cooperación con los otros Estados europeos, y así, cuando la «Comisión de Estudios para la Unión Europea» convoca, con el fin de buscar la forma de dar salida a los excedentes de trigo existentes en los países de Europa central y oriental y llega a la conclusión de que es necesario aceptar parte de esos *stocks* sobrantes —de los

<sup>80</sup> AMAE. R. 816. Exp. 11, escrito de Samper, antes citado.

<sup>81</sup> AMAE. R. 816. Exp. 11, telegrama de la Unión Mercantil Arroceras al ministro de Estado, 23 de enero de 1931. Telegrama de la Asociación «Lo Rat Penat» al ministro de Estado, 29 de enero de 1931.

<sup>82</sup> R. PERPIÑÁ GRAU: «La política económica española ante el Memorándum Briand», en *El Financiero*. Tall. Tip., Madrid, 1930, p. 72. Texto reeditado en *De economía crítica (1930-1936)*. Institució «Alfons el Magnànim», Diputació Provincial de València, Valencia, 1982, pp. 110-111.

24 países asistentes, 16 firmaron; entre ellos, los mayores importadores de granos, menos Inglaterra-, la actitud del representante español fue la de limitarse a declarar que debía transmitir tales acuerdos a su Gobierno antes de comprometer su firma. *El Sol*, al ocuparse de la «Conferencia Europea de Cereales», alude a la actuación española y opina que España, con unos 39 millones de quintales métricos de producción anual de trigo, tiene para sus necesidades de siembra y consumo, y con las enormes barreras arancelarias a la importación de trigo, puede considerarse como una isla inaccesible en el mapa triguero europeo, pero debe, «sin embargo, seguir de cerca los esfuerzos que realizan los demás países, sobre todo los europeos, para dar salida ahora y más adelante a los sobrantes de sus cosechas, y los trabajos que en breve harán para proponer las soluciones más convenientes al problema mundial del trigo»<sup>83</sup>.

Cuando, días más tarde, se reúna en Roma la «Conferencia Mundial del Trigo», en la que se van a tratar algunos de los puntos acordados en las conferencias agrícolas –surgidas en el seno de la «Comisión de Estudios para la Unión Europea»–, y sea creada una comisión para estudiar el trato preferencial que se podía dar a los países con excedentes de *stocks* para resolver sus problemas, el jefe de la delegación española, Rodríguez de Viguri, declaró, según informa *La Nación*, «que España no puede aceptar el régimen preferencial», y preconiza una inteligencia para la reducción del precio de los transportes de los cereales y dar facilidades al crédito agrícola<sup>84</sup>.

Tampoco se aprecia mejor disposición, por parte española, hacia la Comunidad Económica Europea, a pesar de las reiteradas declaraciones de apoyo, cuando en el mes de septiembre se reúne en Ginebra, de nuevo, la «Comisión de Estudios» y se discute el dictamen que propone una estrecha colaboración entre las naciones europeas, con el fin de que el continente sea un mercado común para los productos de los países que lo constituyan. Este planteamiento provoca algunas objeciones por parte de los delegados suizo e irlandés y da lugar a que, por parte española, Salvador de Madariaga, delegado en el Comité, señale la «imposibilidad para España de aceptar la tesis de la subcomisión, puesto que a ello se oponen los intereses comerciales en los países de ultramar»<sup>85</sup> –aparecen aquí de nuevo las reservas en función de los lazos con Hispanoamérica–, y, en su lugar, Madariaga propone que se revise y modifique tal informe para que el comercio extraeuropeo no se vea perjudicado.

Será también Madariaga quien, al tratar de otro tema económico, recomendado por el Subcomité, acerca de la conveniencia de llegar a acuerdos

<sup>83</sup> «La Conferencia Europea de Cereales», en *El Sol* de 4 de marzo de 1931.

<sup>84</sup> «Conferencia Mundial del Trigo», en *La Nación* de 30 de marzo de 1931.

<sup>85</sup> «Reunión de la Comisión de Estudios para la Unión Europea», en *El Sol* de 2 de septiembre de 1931.

entre países y cárteles industriales, señale que era contrario a tal propuesta por considerar que la intervención de los cárteles industriales debía efectuarse por medio de la SDN, en lugar de hacerlo los Gobiernos interesados. La misma postura sostendrá respecto al tema de la formación de posibles uniones aduaneras, ya que para Madariaga la SDN debía ser quien garantizara tales aproximaciones, a fin de que no supusieran un perjuicio ni para el consumidor ni para terceros países. La posición de Madariaga refleja dos puntos esenciales de los criterios y reservas mantenidas por los gobiernos españoles respecto al Memorándum Briand: la primacía de los vínculos hispanoamericanos y el sometimiento preferente de todo acuerdo a la SDN.

Así, se puede afirmar, por lo tanto, que España acude a las reuniones de la «Comisión de Estudios», tanto en los últimos años del reinado de Alfonso XIII como en los primeros de la República, con el mismo criterio: «de acuerdo con el espíritu reflejado en su contestación al Memorándum Briand, es decir, con la mayor simpatía..., dentro de los límites que le consienten su situación mundial...»<sup>86</sup>. Así se manifestaba el Gobierno en diciembre de 1930, y de una forma similar lo hará en el mes de mayo de 1931, ya en la República, Lerroux en Ginebra, cuando, al aludir a los temas más significativos de la política exterior española, manifieste que «la España republicana está deseosa de practicar, con respecto a la América española, una política de colaboración cada vez más estrecha»<sup>87</sup>; o cuando, al hacer unas declaraciones al representante de la Agencia Wolff en Ginebra, afirme que, «con el advenimiento de la República, la colaboración de España con la SDN será más completa y más estrecha. La República española se interesa con gran simpatía por los problemas de Europa, pero no obrará sino después de madura reflexión»<sup>88</sup>. Como se ve, la preocupación de los Gobiernos españoles por el tema de la Federación Europea aparece siempre en un segundo plano, al que se anteponen en todo momento otros intereses, preferentemente hispanoamericanos, sin olvidar a la Sociedad de Naciones.

El proyecto francés encontró demasiadas dificultades y reservas, no sólo en España, sino también en gran parte de los Gobiernos europeos, que no pudieron ser superadas. Del entusiasmo inicial se llegó a un progresivo enfriamiento, que llevó al desánimo incluso del propio promotor de la idea, y los acontecimientos políticos europeos hicieron aún más difícil la empresa, ya que radicalizaron más, si es que cabía, los nacionalismos; y de esta manera, el intento de federación, que tantos entusiasmos y esperanzas había despertado pocos años antes, va a morir, sin haber tenido más vida que una «Comisión de Estudios», y Briand con él, en los primeros meses de 1932.

<sup>86</sup> AMAE. R. 816. Exp. 11. «Breve nota sobre la próxima reunión de la Comisión de Estudios», sin fecha.

<sup>87</sup> *La Nación*. 14 de mayo de 1931.

<sup>88</sup> *La Nación*. 14 de mayo de 1931.

