

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE EDUARDO DATO:
LA NEUTRALIDAD ESPAÑOLA EN LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.
PERSPECTIVA DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL**

Araceli Mangas Martín¹

1.- CONTEXTO INTERNACIONAL DE ESPAÑA (1898-1914)

Analizar las relaciones internacionales de España durante los períodos en que Eduardo Dato e Iradier desempeñó la presidencia del Consejo de Ministros de España (del 13.10.1913 al 9.12.1915, y del 11.06.1917 a 3.11.1917) o el Ministerio de Estado (del 22.03.1918 al 9.11.1918) y, más en concreto, su política de neutralidad durante la Primera Guerra Mundial, requiere poner en contexto la política exterior de España en los inicios del siglo XX tras la pérdida en 1898 de Cuba, Filipinas y Puerto Rico.

Conviene recordar que el Derecho Internacional de esa época no prohibía el uso de la fuerza para la adquisición de soberanía territorial; la conquista era un modo de adquisición legal de competencia territorial y la guerra era una opción legal para los Estados.

Tras la derrota en Cuba, era visible la vulnerabilidad territorial de España. España temía el deseo explícito del Reino Unido de apoderarse de los dos archipiélagos estratégicos españoles (Baleares y Canarias, más los territorios del norte de África). También para Alemania eran vitales igualmente para el carboneo o repostaje ante un posible enfrentamiento con Francia y Reino Unido y para la recién iniciada expansión territorial en África. España tenía el fundado temor a una quiebra sensible de su integridad territorial a sabiendas de que carecía de medios militares para defender su territorio secular.

En ese contexto, en la transición de siglo XIX al XX, esas potencias europeas que podían amenazar territorios españoles, Reino Unido, Francia y también Alemania, habían decidido crear imperios coloniales en África y Mediterráneo oriental. La España derrotada, como señala Seco Serrano, tenía “la sensación de irreparable aniquilamiento en los momentos en que las potencias europeas luchaban por la creación de sus imperios coloniales”².

España dio un giro a su política exterior buscando la alianza con Estados con los que tenía diferencias, pero siendo socios frenaba riesgos con dos objetivos: defender los archipiélagos y ampliar las zonas de protección de las ciudades españolas del norte de África. Varió sus expectativas territoriales hacia el norte de África, en concreto, logrando un hueco entre Francia y Reino Unido. Tras el acuerdo de 1904 reverdece la *entente cordiale* franco-británica por el que ambas grandes potencias se reparten los protectorados de Marruecos -para Francia con ligera referencia a los intereses españoles- y de Egipto para Reino Unido. Reino Unido fue valedor de España, como señala Lemus, por su simple interés de controlar la exclusividad francesa y animar rencillas en el Protectorado³.

España consigue aparecer en la escena europea de forma indirecta, secundaria y subordinada a los intereses franco-británicos para evitar su agresión directa a la integridad territorial y mantener el *statu quo* en la costa mediterránea y africana más próxima a España. Y

¹ Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Facultad de Derecho) de la Universidad Complutense de Madrid.

² SECO SERRANO, C.: *Perfil político y humano de un estadista de la restauración: Eduardo Dato a través de su archivo*. Discurso leído en el acto de su recepción pública en Real Academia de la Historia, Madrid, 1978, p. 30.

³ LEMUS LÓPEZ, E.: “Las relaciones con Francia: vecinos, aliados y rivales”, en *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, CEU Ediciones, vol. II, Madrid, 2015, p. 15-18.

no es irrelevante que lo hace de la mano de la *entente cordiale* franco-británica⁴. La Conferencia de Algeciras de 1906 concretó la zona de presencia española en el Rif y ese Acta fue ratificada en 1907 en los intercambios de Notas de Cartagena entre los tres países dando certeza, como afirma Ponce Marrero, “de que indefensos territorios españoles como Baleares y Canarias habían de ser absolutamente respetados”⁵.

Cabe añadir que ni el Acta de Algeciras ni las Notas o acuerdo de Cartagena comportaban para España una alianza militar con obligación de ayuda mutua en caso de agresión. Eran solo una alianza política (consulta en caso de amenazas) con uno de los bloques por una necesidad apremiante: la conservación de los territorios insulares y costeros españoles que podrían sentirse amenazados por otras potencias en un momento internacional cada vez más delicado⁶.

España optó de forma adecuada por potencias con las que compartía intereses comunes mediterráneos y atlánticos, aunque también desencuentros (Gibraltar, Marruecos...); rompía su tradicional soledad tras los traumas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas y volvía a la tradicional alianza con Francia y Reino Unido desde la exitosa Cuádruple Alianza de 1834 que permitió sacar adelante el reinado de Isabel II frente al absolutismo carlista.

Sin embargo, ese reparto del norte marroquí fue un semillero de problemas para España pues lo tuvo que ocupar por la fuerza, palmo a palmo, debido al hostigamiento rifeño a las tropas españolas desde el primer día de la ocupación, también a la colaboración probada de Francia con los rifeños para debilitar a España⁷ con derrotas traumáticas como la del Barranco del Lobo, sus consecuencias en los levantamientos en Barcelona (*Semana trágica*), sangría de soldados y medios económicos, y más tarde, desde 1914, colaboración alemana con los rifeños, etc. Esa guerra -sostenida hasta 1927- impidió considerar otra alternativa cuando estalló la Gran Guerra y condicionaría todo el reinado de Alfonso XIII.

2.- LA DECLARACIÓN DE NEUTRALIDAD DE ESPAÑA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LA ÉPOCA

El 28 de julio de 1914 el imperio austro-húngaro declaró la guerra a Serbia. Dos días después, el 30 de julio, el gobierno del conservador Eduardo Dato insertó en la *Gaceta de Madrid* la declaración de neutralidad de España⁸. Una nueva declaración de neutralidad fue

⁴ ROBLES MUÑOZ, C.: “Junto a las naciones occidentales (1905-1914), en *La política exterior de España*, 2006, vol.2, Madrid, CSIC, p. 418.

⁵ PONCE MARRERO, J.: “La política exterior española de 1907 a 1929: entre el regeneracionismo de intenciones y la neutralidad condicionada” en *Historia contemporánea*, 34, 2007, p. 112.

⁶ PEREIRA, J.C.: “España y la primera guerra mundial: una neutralidad impotente”, *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2015, p. 276. En un sentido similar, PONCE MARRERO, *loc. cit.* p. 95

⁷ AYACHE, G.: “Les relations franco-espagnoles pendant la guerre du Rif”, en *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid 1986, CSIC, p. 287. En el mismo sentido, LEMUS LÓPEZ, *ibidem*.

⁸ Ministerio de Estado, Sección de política, “*Gaceta de Madrid*”, núm. 211, 30 de julio de 1914, p. 238 (no califica el rango normativo, sin firma y sin fecha; mantengo la grafía que aparece en la *Gaceta*): “Existente, por desgracia, el estado de guerra entre Austria Hungría y Servia, según comunicó por teléfono el Embajador de España en Viena, el Gobierno de S. M. se cree en el deber de ordenar la más estricta neutralidad á los súbditos españoles con arreglo a las leyes vigentes y á los principios del Derecho público internacional.

En su consecuencia, hace saber que los españoles residentes en España ó en el extranjero que ejercieren cualquier acto hostil que pueda considerarse contrario á la más perfecta neutralidad, perderán el derecho á la protección del Gobierno de S. M. y sufrirán las consecuencias de las medidas que adopten los beligerantes, sin perjuicio de las penas en que incurrieren, con arreglo á las leyes de España.

Serán igualmente castigados conforme al art. 150 del Código Penal los agentes nacionales o extranjeros que verificasen o promovieren en territorio español el reclutamiento de soldados para cualquiera de los Ejércitos o escuadras beligerantes.”

publicada el 7 de agosto al producirse las nuevas declaraciones de guerra del Reino Unido, Rusia y Francia -la Triple Entente- frente a Alemania⁹.

Esas declaraciones de neutralidad, con contenido idéntico, son algo equívocas. No explicitan que el destinatario natural de la obligación de neutralidad es el Estado español, ni su rango y naturaleza normativa para sus autoridades civiles y militares y su deber de velar por su respeto.

Los únicos destinatarios expresos de obligaciones de la Declaración son los particulares, “los súbditos” (párr. primero); lo que era erróneo pues en el fondo son los menos obligados por la neutralidad hasta el punto de que el Convenio V de La Haya de 1907 -en vigor desde el inicio de la Gran Guerra al haber sido ratificado por España en 1913- señala expresamente que los particulares pueden comerciar libremente, si bien se exponen a la decisión del beligerante de requisar la mercancía y juzgar la presa¹⁰; la sanción interna sería la pérdida de la protección del Estado frente a los beligerantes y la sujeción a las sanciones de los beligerantes (párr. segundo de la Declaración). Y se prohíbe el reclutamiento en territorio español de tropas para cualquiera de los beligerantes (párr. tercero), por lo que se entiende que implícitamente reconoce que las autoridades deben perseguir penalmente la apertura de oficinas de reclutamiento. Esta prohibición está prevista por el art. 4 del mencionado Convenio V.

La declaración española tiene una redacción algo ambigua o insegura (“se cree en el deber”), se dirige a los ciudadanos, no menciona el Convenio V de la Haya y sí abstractos principios del “Derecho público internacional” (*sic*).

El estatuto de neutralidad es una opción soberana de no participar en un concreto conflicto armado y de someterse a un estricto régimen jurídico cuyas dos obligaciones principales son no tomar parte en las hostilidades y no ayudar a cualquiera de los beligerantes. No hay neutralidad a discreción. El Estado neutral está obligado a perseguir y sancionar los actos contrarios a su neutralidad cometidos en su territorio. Las principales obligaciones conciernen a las autoridades públicas, lo que se deduce del Convenio V ya señalado.

En el momento de estallar la guerra, con frentes alejados de España en los Balcanes y en Bélgica, España no tenía conciencia de cómo y cuánto le iba afectar. Sin embargo, el primer Gobierno de Dato (del 13.10.1913 al 9.12.1915), presionado por el Reino Unido, se vio obligado a aceptar la aplicación provisional durante la guerra del “Convenio XIII de la Haya relativo a los derechos y a los deberes de las potencias neutrales en la guerra marítima”, también de 1907¹¹.

Cabe preguntarse quiénes contribuyeron a formar la posición nacional. Se sabe que ese día de agosto, el rey veraneaba en Santander; el presidente Eduardo Dato seguía en Madrid, y el ministro de Estado (Asuntos Exteriores) Salvador Bermúdez de Castro O'Lawlor, marqués de Lema, veraneaba en el país vasco francés. En la conversación que sostiene el presidente Dato con el ministro de Estado sobre el texto de la declaración de neutralidad, al parecer, Dato le sugirió que incluyera una referencia proclive a la Triple Entente, según relata el propio ministro

⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 219, 7 de agosto de 1914, p. 306, comienza así: “*Declarada, por desgracia, la guerra entre Alemania, de un lado, y Rusia, Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña é Irlanda, sucesivamente, de otro, y existiendo el estado de guerra en Austria Hungría y Bélgica, el Gobierno do S. M. se cree en el deber...*” (resto del texto igual; y sin calificar jurídicamente de Decreto, sin firma ni fecha).

¹⁰ Convenio V de la Haya de 1907 relativo a los derechos y a los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre: “Art. 7. Una potencia neutral no está obligada a impedir, en beneficio de uno u otro de los beligerantes, la exportación o el tránsito de armas, municiones, y en general de todo aquello que pueda ser útil a un ejército o a una escuadra”.

¹¹ *Gaceta de Madrid*, núm.318, 24 de noviembre de 1914. La Declaración Naval de Londres, que no fue ratificada por España ni entró en vigor, aunque recogía parte del derecho obligatorio consuetudinario, no permitía la destrucción de buques neutrales capturados, con la excepción de si conducirlo a un puerto del beligerante ponía en grave riesgo al buque capturador. La acción habitual de Alemania fue la destrucción de los buques neutrales, sin visita ni investigación según avanzaba la guerra.

Bermúdez de Castro, a la que éste se opuso señalando que no había estados intermedios, o beligerante o neutral¹². Correcto en esa época.

En conversación del presidente Dato con el rey, horas después, siguiendo el relato de García Venero, el rey le sugirió que reuniese tropas en la frontera con Francia. A lo que se opuso Dato de forma razonada y firme, pues entendía que lo que menos pensaba Francia era en atacarnos. Obligar a Francia a guarnecer la frontera pirenaica era debilitar su defensa en el norte haciendo España un favor a Alemania; ello hubiera sido tomar parte en la contienda. El embajador francés supo por Lema la posición de España antes de que fuera pública y también se le hizo saber que España no fortalecería la frontera pirenaica lo que transmitió con gran satisfacción al Gobierno galo¹³. Es bien sabido que, a pesar de la estricta neutralidad decretada, tanto el presidente Dato como el ministro de Estado eran próximos a la Triple Entente (aliadófilos), como la mayoría de los políticos e intelectualidad de la época¹⁴.

Para la mayoría de los historiadores la decisión adoptada tenía obviamente el favor del rey¹⁵, pero seguramente fue más de Eduardo Dato, lo que se deduce por la buena factura del memorándum o nota elevado al rey y borradores que se conservan en la Real Academia de la Historia.

3. LAS RAZONES DE LA NEUTRALIDAD ESPAÑOLA EN EL PRIMER GOBIERNO DE EDUARDO DATO

¿Qué empujaba a Dato a favor de la neutralidad? España estaba, en palabras de Seco Serrano, convaleciente de la derrota militar y moral de 1898. A lo que hay que añadir la guerra en el Protectorado marroquí donde estaba destinado el 70% de las Fuerzas Armadas, con una organización militar corrupta, inepta y armamento inservible como se demostró años después en el “Expediente Picasso” tras el Desastre de Annual (1921). Las Fuerzas Armadas eran poco profesionales- más instruidas para la impropia función policial-, siempre pendientes de reforma, con un anticuado e injusto sistema de reclutamiento.

¹² La conversación la reproduce GARCÍA VENERO (*Eduardo Dato, vida y sacrificio de un gobernante conservador*, Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1969, p. 229); Lema le citó de forma incorrecta que se aplicaba el Convenio VII de La Haya (relativo a la transformación de buques de comercio en barcos de guerra) cuando el aplicable a título principal es el V. También el Convenio XIII, pero en ese momento no había sido todavía aceptada su aplicación provisional por España (cita anterior).

Conceptos y prácticas desarrolladas posteriormente durante la Segunda Guerra Mundial como la no beligerancia o la no intervención, eran desconocidas y no aceptadas entonces. A lo sumo podía insinuarse la neutralidad benévola; pero tenía un precio para el neutral que así se comportaba durante la guerra y en la posguerra. España lo pagó con creces (ver apartado 5 de este trabajo).

Hoy el estatuto de neutralidad, como la declaración se guerra, han perdido interés y legitimidad al estar prohibido el uso de la fuerza y ser, salvo la legítima defensa, un acto ilegal. Además, cuando se activa el sistema de seguridad colectiva de la Carta de la ONU, los Estados están obligados a ayudar a la Organización sin excusa de neutralidad ni neutralismo político.

¹³ GARCÍA VENERO, M.: *op.cit.*, p. 230.

¹⁴ FUENTES CODERA, M., *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, Madrid, Akal, 2014. FUENTES CODERA, M: “La Gran Guerra en España: polémicas intelectuales e impacto político y social”, *Hispania Nova*, 15, 2017, pp. 373-393; LOZANO CUTANDA, Á: *La Gran Guerra (1914-1918)*. Madrid, Marcial Pons, 2014, en especial, cap. 9 “España ante la guerra”.

¹⁵ La Constitución de 1876, en su art. 54.4º, otorgaba al rey la declaración de guerra “dando después cuenta documentada a las Cortes”. Sus poderes en materia de relaciones internacionales y guerra eran más propios de un monarca absoluto.

En una carta de rey Alfonso XIII durante su viaje a Francia y Centro Europa, en el verano de 1913, le señala a Dato que, “el día que España tenga su escuadra y sus divisiones de infantería a la moderna y resuelto el problema social –[con el] qué pronto esperamos estar a la cabeza, por las leyes que pensamos presentar a las Cortes-, entonces... *tout le monde nous fera la cour...*” (SECO SERRANO, *op. cit.* p. 75).

Sin embargo, la actitud del rey no fue unívoca, pues en ese viaje -y en otro posterior en diciembre del mismo año a Francia- ofreció la participación española a Francia y a Alemania como una neutralidad tolerante o benévola.

Eduardo Dato entiende desde su acceso al Gobierno que España no podría soportar intervenir junto a la Triple Entente por falta de preparación y recursos materiales. Así lo reconoció el presidente Dato en una nota dirigida al rey Alfonso XIII, en la que añadió otra consideración (las tensiones sociales que provocaría):

«Con solo intentarla [una actitud belicosa] arruinaríamos a la nación, encenderíamos la guerra civil y pondríamos en evidencia nuestra falta de recursos y de fuerzas para toda la campaña. Si la de Marruecos está representando un gran esfuerzo y no logra llegar al alma del pueblo, ¿cómo íbamos a emprender otra de mayores riesgos y de gastos iniciales para nosotros fabulosos?». ¹⁶

Dato arguye con claridad en ese texto confidencial que la participación en la guerra “pondría de manifiesto nuestra falta de medios y preparación militar”. Poco después en una carta a Antonio Maura le explica de forma cruda la realidad española y que no espera presiones para intervenir en la guerra ni de la Triple Entente ni de los Imperios Centrales ¹⁷.

Con esos antecedentes, no es de extrañar la rápida toma de posición del Gobierno de Dato al estallar la guerra el 28 de julio de 1914. Como observa Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Dato justificó la neutralidad “en términos de interés nacional pragmáticamente entendido” ¹⁸. Fue, sin duda, un ejercicio de realismo político, de conciencia de la impotencia de España. Esa declaración fue respaldada por todos los partidos políticos en las Cortes.

Ciertamente, buen número de sus contemporáneos y de la historiografía han valorado la decisión como “una declaración de la impotencia de España, con una economía atrasada, un sistema político inoperante, un ejército incapaz —según demostraba su presencia en Marruecos—” ¹⁹. Para el historiador Paul Aubert era una prolongación de aislamiento de España en el XIX y que aun perduraba ²⁰. Para la intelectualidad aliadófila un símbolo de su inferioridad y retraso; Azaña la denominó «forzosa, impuesta por nuestra propia indefensión» material y moral ²¹; para Santos Juliá, España carecía de motivos y de recursos para entrar en el conflicto ²². Parece claro que no fue una decisión libre sino impuesta y que lo que atenazaba a España eran sus interminables problemas internos y la venenosa guerra en Marruecos ²³.

También conviene insistir en las convicciones de Dato frente a la ambigua y dudosa actitud del rey Alfonso XIII antes y durante la contienda. En el mencionado viaje del rey a Europa parece que subastó el apoyo de España a cualquiera de los contendientes. A Francia le

¹⁶ Entre otros, puede leerse en SECO SERRANO, C.: “Las relaciones España-Francia en vísperas de la Primera Guerra Mundial”, *Boletín de la Real Academia de la Historia*. Vol. CLXXXIV, Cuaderno I., 1987, p. 42; MORENO LUZÓN, J.: “Alfonso XIII, 1902-1931” en *Historia de España. Restauración y Dictadura*. Vol. 7, , Barcelona, Crítica, 2009, p. 426.

¹⁷ Carta de E. Dato a A. Maura, 25 agosto de 1914: “...ellos deben saber que carecemos de medios materiales y de preparación adecuada para auxilios de hombres y elementos de guerra” y en el caso de que el país se prestase, que no se prestaría, a emprender aventuras “tendría escasa eficacia nuestra cooperación” Y adelanta qué cuando llegue la paz, España podría albergar una conferencia de paz y para eso “gestionaremos con los Estados Unidos y aun con Italia” para esa intervención. (en GARCÍA VENERO, *op. cit.*, pp. 232-233). Maura estimaba, en su respuesta, que era un acierto, si bien si la guerra llegase a Gibraltar o al Mediterráneo, a su entender la situación podría ser distinta.

¹⁸ HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: “Eduardo Dato e Iradier (1856-1921)”, en *Académicos vistos por Académicos. Seis Políticos españoles*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1996, p.130.

¹⁹ PONCE MARRERO, J.: *loc. cit.*, p. 102. También para MORENO LUZÓN, J.: *loc. cit.*, pp. 422-423; J.C. PEREIRA, *op.cit.*, p. 276.

²⁰ AUBERT, P.: “La propagande étrangère en Espagne pendant la Première Guerre Mondiale”, en *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, p. 359

²¹ “España ante la guerra: la indefensión material”, Discurso pronunciado en el Ateneo de Madrid (Sección de Ciencias Históricas), el 25 de mayo de 1917, p. 143.

(https://www.ateneodemadrid.com/biblioteca_digital/folleto/Discursos-002.pdf)

²² JULIÁ, S.: *Un siglo de España. Política y sociedad*. Madrid, Marcial Pons 1999, p. 40.

²³ Entre otros, M. GARCÍA VENERO estima que el protectorado en Marruecos fue “el peor de los negocios” sin beneficio para España. También allí España fue hostigada por Alemania a sabiendas de la amplia oposición popular a la acción en Marruecos y con ello “paralizaban la posibilidad de que España entrase al lado de Francia en la futura guerra”, *op. cit.*, pp. 226-227).

ofreció paso libre por la península, incluidos los ferrocarriles españoles en el caso de que fuera necesario trasladar a la metrópoli sus tropas en África, así como los puertos españoles a disposición de las escuadras de Gran Bretaña y Francia²⁴. El rey actuó por cuenta propia; tales ofrecimientos hubieran supuesto considerar a España como beligerante junto a la Entente, dado que el art. 2 del Convenio V establece que

“Está prohibido a los beligerantes hacer pasar por el territorio de una potencia neutral tropas o convoyes ya de municiones, ya de bastimentos”.

Alfonso XIII solicitaba en 1913 a Francia, a cambio del apoyo español, que se le permitiera intervenir en Portugal, la devolución de Gibraltar y la entrega de Tánger. Francia ofreció como recompensa lo que no tenía: la devolución de Gibraltar en las negociaciones de postguerra. Francia rechazaba negociar Tánger y no le preocupaba ofrecer Gibraltar ni manos libres en Portugal pues no dependía de su decisión y sabía de la firme oposición británica. El embajador francés en Madrid no creía que los anhelos del monarca fueran compartidos por el Gobierno de Dato, quien no se dejó seducir por los señuelos ofrecidos por Francia y más tarde por Alemania²⁵. Parece claro que el iberismo irredento del rey Alfonso XIII no era preocupación del Gobierno de Dato ni de toda clase política²⁶. Tras el asesinato del rey de Portugal y su inestabilidad política, el rey no ocultaba sus ansias de intervención en Portugal.

El rey Alfonso XIII de nuevo volvió a hacer ofertas de apoyo a Francia poco después de la declaración española de neutralidad. Según confesó el rey al embajador francés el 29 de agosto en presencia del ministro de Estado, le habría gustado que España entrara en la guerra del lado franco-británico a cambio de «alguna satisfacción tangible» —Gibraltar, Tánger y también manos libres en Portugal— pero que él «estaba en una posición muy difícil». Según relatan J. Tusell y G. García Queipo de Llano, el embajador francés describió lo que acababa de oír del rey como "grave e imprudente"²⁷; aseguró que España daría satisfacción a Francia conservando la apariencia de neutralidad²⁸.

Y en una entrevista del rey con el representante norteamericano le confió que “su intuición personal le llevaba a tomar parte en el conflicto”²⁹.

Y lo que es más grave, el rey jugó en direcciones opuestas. En los meses finales de 1914 y los primeros de 1915, el rey mantuvo contactos con el gobierno de Berlín, a través de su embajador en España, el príncipe de Ratibor. A cambio de obtener de Alemania, en la futura paz, el cumplimiento de sus tres máximas aspiraciones —la anexión de Tánger, la reintegración de Gibraltar, y vía libre para intervenir en territorio portugués—, España ofrecía observar una

²⁴ PONCE MARRERO, *loc.cit.*, p. 100; MONTERO JIMÉNEZ, J.A.: “España y los Estados Unidos frente a la I guerra mundial”, en *Historia y Política*, núm. 32, julio-diciembre, 2014, p. 74. Del mismo autor tiene interés “De la crisis de 1898 a la I Guerra Mundial (1898-1914). Una política exterior para el nuevo siglo”, en *Historia de la política exterior española...*, *op. cit.*, pp. 111-138, y en particular sobre el desinterés francés por la ayuda española, p. 137.

²⁵ Así en PEREIRA, J.C. (*op.cit.*, p. 282-283); incluye texto de una carta del marqués de Lema, ministro de Estado, a Polo de Bernabé, embajador de España en Berlín, 2 noviembre 1915 en la que se queja de los señuelos de Alemania: “hay que salir de este terrible incendio sin que las chispas nos alcancen,...bajo espejismos de futuras grandezas y dejándose sugestionar por consejeros parciales o que sólo ven un lado de las cosas” poniendo al “país en trance de ruina o en humillación vergonzosa”.

²⁶ Portugal era “el viejo sueño del Monarca aunque no de sus Gobiernos” (GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra. Espías, diplomáticos y traficantes*, Galaxia Gutemberg, Barcelona, 2014, pp. 28-29). También en TORRE GÓMEZ, H. de la: *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 217-225. Del mismo autor sobre los propósitos iberistas de Alfonso XIII, *El imperio del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses (1907-1916)*, Junta de Extremadura, Mérida, 2002.

Esa nostalgia imperialista de Alfonso XIII renace tras el asesinato del rey Carlos de Portugal (1.2.1908), en palabras de PONCE MARRERO “bajo la forma de unión o estrecha asociación peninsular” (*loc. cit.* p. 99).

²⁷ TUSSELL, J.; GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G.: *Alfonso XIII. El rey polémico* (2ª edición). Madrid: Taurus, pp. 287-288.

²⁸ Palabras del embajador español en París, León y Castillo: “Somos neutrales en la Gaceta; pero no en el espíritu porque no podemos aguardar indiferentes e impasibles el resultado de esta contienda con el cual están tan ligados nuestros intereses, los más vitales” (en PONCE MARRERO, *loc. cit.*, p. 103).

²⁹ Citado por MONTERO JIMÉNEZ, J.A., *loc. cit.*, p. 74

neutralidad benévola hacia las Potencias Centrales³⁰. Lo que ciertamente hizo por la personal intervención del rey en incidentes suscitados por la presencia ilegal de diversos submarinos alemanes (que examinaré en el apartado 4). Durante el gobierno de Dato, la misma solicitud que a los alemanes, se cursó a los aliados³¹.

Alemania alimentó las expectativas del rey Alfonso XIII a cambio de su apoyo, pues a España era fácil seducir con promesas sobre Gibraltar, Tánger o Portugal, dado que no dependía de Alemania ni de los Imperios Centrales y sólo en parte se podrían satisfacer tras una azarosa victoria a cambio de su apoyo³². Finalmente, las cartas del rey Alfonso XIII al Kaiser³³ son elocuentes: le hace ver que la neutralidad favorece a Alemania. No parece que rey y presidente del Consejo compartieran las razones de la neutralidad³⁴.

Aunque el rey aceptaba la apariencia de neutralidad con la Entente para garantizar la integridad de los archipiélagos españoles, también quería contentar a su admirada Alemania³⁵ y obtener de unos u otros un precio por la intervención española o por la simple posición maleable al gusto de cada beligerante (comercio masivo con la Entente y tolerancia para la presencia de tropas alemanas en España); y en el acercamiento a los dos bloques beligerantes antes y durante la guerra llevó a cabo una diplomacia personal³⁶ poco congruente con su Gobierno (netamente aliadófilo y nada contaminado de iberismo irredento) y con los intereses a medio y largo plazo de España.

Como el rey jugó a dos barajas, fue fácil zarandearle en todas las direcciones con injerencias descaradas en la formación de gobiernos y con graves violaciones del estatuto de neutralidad por los beligerantes y por España.

4. UNA NEUTRALIDAD VIOLADA POR LOS BELIGERANTES Y POR ESPAÑA

Es curioso que establecida con rapidez la postura oficial de neutralidad, se produce una extraña paradoja en los dos bandos. Fue comprendida por ambos beligerantes. No provocó malestar ni preocupación en la Entente que estimaba que podía servir a sus intereses

³⁰ TUSELL, J; GARCÍA QUEIPO DE LLANO, *op.cit.*, 284-290; PEREA RUIZ, J.: «Guerra submarina en España (1914-1918)», *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V.- Historia Contemporánea*, n.º 16, 2004, pp. 193-225; MONTERO JIMÉNEZ, J.A, *loc. cit.*, p. 74; GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra...*, p. 38.

Cabe señalar que, durante la Gran Guerra, la embajada española en Berlín se encargó de los intereses franceses en el Imperio alemán y, poco después, en la Bélgica ocupada de conformidad con el Derecho Diplomático a solicitud de ambos Estados.

³¹ Carta, Merry del Val al Marqués de Lema, 16-1-1915. Archivo General de Palacio (AGP), Carpeta 15.600, Expediente 15; citado por MONTERO JIMÉNEZ, *loc. cit.* p. 74

³² PONCE MARRERO señala que “en octubre de 1914 una comunicación de Ratibor [embajador alemán en Madrid] al Rey se encargaba de avivar sus ilusiones, incitándole a intervenir en Portugal. Alfonso XIII se mostró agradecido, manifestando que, desafortunadamente, no podía proceder contra Portugal, tal como le gustaría, ya que en ese caso Francia e Inglaterra ocuparían inmediatamente las islas Baleares y Canarias”. Añade que Alemania “alimentaba con vagas promesas la idea de que una colaboración hispana sería premiada con la anexión de los territorios y países que una *trasnochada nostalgia imperialista...* proponía como meta de la política exterior española” (*loc.cit.*, pp. 105-106); también PEREIRA, *loc. cit.* p. 282

³³ En PONCE MARRERO, *loc. cit.* p. 104. Estima que “desde el principio de la guerra existía en Alemania el convencimiento de que el rey Alfonso estaba personalmente de su lado, y el Emperador nunca dejó de mencionar la solidaridad monárquica que había entre ambos”.

³⁴ También Rafael CALDUCH CERVERA observa que “las iniciativas internacionales llevadas a cabo por el monarca y el gobierno conservador de Eduardo Dato no siempre fueron coincidentes, llegando incluso a ser contradictorias en algunas ocasiones” (“Guerra y paz en la política exterior española. Entre la neutralidad, la no intervención y la ruptura del consenso. De las guerras mundiales a la guerra de Irak”, en *Historia de la política exterior española...*, vol. I, *op. cit.*, p. 89.

³⁵ F. ROMERO SALVADÓ se refiere detalladamente al doble juego del rey Alfonso XIII y a su clara germanofilia, también constatada por Romanones (“España y la I Guerra Mundial. El crepúsculo de una era. Más allá de los campos de batalla”, en *Siglo. Actas del V Congreso internacional de Historia de nuestro tiempo*. Universidad de La Rioja, Logroño, 2016, pp. 14 y ss., en especial p. 16 y sus notas.

³⁶ Como observa SECO SERRANO, el presidente Dato “hubo de celebrar, en el fondo de su corazón, el fracaso de la diplomacia personal del Rey” (en “Las relaciones España-Francia...”, *loc. cit.*, p. 41).

económicos; Reino Unido valoró que, tras la victoria, España no reclamaría compensaciones (Gibraltar...) y no se pagaría precio por la neutralidad española. Y en el caso de Alemania produjo cierto alivio, si bien España fue buscada más por Alemania que por la Entente.

Ya he señalado que la opción política de neutralidad en una guerra comportaba, entonces, derechos y obligaciones jurídicas derivadas, en especial, de los Convenios V y XIII de La Haya de 1907 ya citados, tanto para los beligerantes como para la España neutral.

Los dos bloques beligerantes, más allá de presiones para derribar gobiernos en España, se emplearon a fondo para controlar y condicionar a la opinión pública, prensa, políticos, sindicatos, funcionarios, militares, etc. La mayoría de los historiadores documentan y reconocen que sobresalió -a gran distancia de los aliados- la maquinaria alemana infiltrada en España para comprar periódicos, periodistas, políticos, funcionarios, particulares, etc. Como demuestra F. García Sanz, las redes de información, espionaje y contraespionaje en España fueron de tal magnitud que “acabó siendo un país dominado, controlado por las potencias beligerantes”³⁷.

Se destacaron las redes alemanas que sembraron la corrupción por toda España logrando toda suerte de apoyo a los buques y submarinos alemanes, mientras que las redes de la Entente trataron de reducir la labor de apoyo directo militar y destrucción que tejieron las redes alemanas en España. Los Gobiernos de España dejaron hacer a las tupidas redes alemanas y ya casi terminada la guerra aprobó una ambigua Ley de Represión del Espionaje de julio de 1918.

Aunque España se mantuvo formalmente neutral, a diferencia de los cambios oficiales de bando habidos en Rusia, Italia y Estados Unidos, su neutralidad no fue respetuosa con sus obligaciones jurídicas ni fue respetada por los beligerantes, en especial Alemania. España era tan débil políticamente que fue incapaz de defenderla y de hacerse respetar. Hay pocas dudas en la bibliografía sobre la neutralidad española que trabajó abiertamente a favor de la Entente en la guerra económica³⁸, pero dejó hacer a la marina de guerra alemana y a sus nutridas redes de apoyo por toda España y dañar nuestros intereses o los de los otros beligerantes, presentado a lo sumo débiles protestas.

4.1. Injerencias en la formación de gobiernos y en la política interna de España

De entrada, y al margen del estatuto jurídico de neutralidad, hubo injerencias ostensibles sobre la formación de los gobiernos.

Caben destacar las presiones políticas, primero de la Triple Entente, hasta conseguir la caída del presidente Eduardo Dato a finales de 1915³⁹ por seguir una neutralidad estricta y el nombramiento de un radical aliadófilo como Romanones que creían les favorecería claramente. Incluso Romanones tentó a los aliados en la primavera de 1917 para sumarse a la Entente, pero la respuesta fue negativa, en especial del Reino Unido, porque el precio exigido por España parecía no corresponderse con el escaso beneficio que podría suponer la asociación a una Entente que acababa de ser ampliada con la entrada en la guerra de los Estados Unidos⁴⁰.

³⁷ GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra...*, p. 14 y a lo largo de la obra.

³⁸ Así se utilizan expresiones como *neutrales aliados* (J.C. PEREIRA), o de neutralidad estática en la primera parte de la guerra y otra neutralidad dinámica proaliada en su tramo final (PONCE MARRERO).

³⁹ Entre otros, en PEREIRA, *loc. cit.* p. 283.

⁴⁰ LABARTA RODRÍGUEZ-MARIBONA, C.: “Reino Unido y España: unas relaciones marcadas por el contencioso territorial”, en *Historia de la política exterior...op.cit.*, vol. II, p.85. Esta autora cita un documento del *Foreign Office* que estima que lo mejor para los intereses británicos es que España no entrara en guerra (marzo de 1917).

Los aliados franco-británicos veían una España muy débil militarmente que nada podía aportar en frentes de guerra muy alejados, con riesgos de revolución social que podía ser más un problema y “que poco podía aportar a los intereses de cada bando que no pudiera conseguirse de una España neutral”(SÁENZ-FRANCÉS, E.; SÁENZ ROTKO, J.M.: “¿La agonía de un neutral? España y la Primera Guerra Mundial?”, *Comillas Journal of International Relations*, nº 2. Enero-abril 2015, p. 130).

Acto seguido vinieron las presiones en todas direcciones de Alemania para hacer dimitir a Romanones: campañas de prensa brutales contra el Gobierno y de apoyo a los germanófilos, infiltración probada en sindicatos y grupos anarquistas, financiación probada de los rebeldes rifeños o el hundimiento de 26 mercantes durante su gobierno. Hubo un trabajo implacable de Alemania para vigilar la proclividad del Gobierno Romanones respecto a la Triple Entente durante su etapa, al tiempo que se aprovecharon siempre de la benevolencia española para desencadenar una guerra total contra España fomentando el pistolero anarquista y el hostigamiento al ejército español -que le era proclive- financiando a los rebeldes rifeños⁴¹. Finalmente, Romanones planteó la ruptura de relaciones con Alemania por el hundimiento ilegal en abril de 1917 del vapor español *San Fulgencio* por un submarino alemán (en apartado 4.4. nota 53). Sin embargo, fracasó ante la resistencia del rey, también del ejército -germanófilo en gran mayoría- y de parte de su Gabinete que parecían soportar con resignación los ataques masivos de Alemania a España. Romanones se vio obligado a presentar su dimisión.

4.2. Comercio del neutral con los beligerantes

Es cierto que la neutralidad permite un amplio suministro de toda clase de productos a los beligerantes, salvo armas, pertrechos de guerra y productos que aumenten la capacidad de lucha. El crecimiento de las exportaciones a Francia y Reino Unido fueron espectaculares⁴².

Debe señalarse que el derecho internacional, entonces y ahora, exige a los Estados de responsabilidad por los actos de particulares, al tiempo que prevé el deber de vigilancia o control por el Estado de determinadas conductas de sus nacionales (art. 8 del Convenio XIII). Por ello, al analizar la declaración de neutralidad yo echaba en falta que no estableciera las obligaciones de vigilancia y represión de las autoridades civiles y militares para evitar la responsabilidad internacional del Estado por la *culpa in vigilando* sobre las actuaciones particulares.

España vendió, bajo responsabilidad de particulares, pero con las autorizaciones de exportación del Estado, productos alimenticios a los dos bloques. Pero también permitió los suministros militares a los alemanes; incluso están documentados tráficos de armas por particulares durante el gobierno de Dato⁴³, lo que constituyó una grave violación de derecho de la neutralidad.

Claro que es público y notorio que suministró a la Entente toda suerte de productos y pertrechos de guerra o que aumentaban la capacidad militar de la Entente (como uniformes y botas militares, burros, caballos y mulas, textiles o productos como mineral de hierro, piritas, productos metalúrgicos, cobre, cinc o productos químicos básicos que servían para producir armas o proyectiles) que podían ser calificados, tras la reglada inspección previa por el beligerante enemigo (Alemania) como contrabando de guerra en toda regla o, por su finalidad o destino, podían ser “contrabando condicional” pero igual de ilícito... Todos esos productos estaban prohibidos por el estatuto de neutralidad y fueron vendidos descaradamente a la Entente. Cuando así se calificaba por el buque alemán, sin previo juicio de la presa, eran objeto

⁴¹ Entre otros, en ROMERO SALVADÓ, F.: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Crítica, Barcelona, 2002, pp. 78-79; ROSENBUSCH, A.: “Total War in neutral territory: German activity in Spain during the First World War”, *Hispania Nova*, 15, 2017, en especial, pp. 357 y ss.

⁴² Una obra esencial es GARCÍA DELGADO, J.L.; ROLDÁN, S.; MUÑOZ, J.: *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, CECA, Madrid, 1973.

⁴³ Así hubo tráfico de armas y munición procedentes de fábricas españolas que se enviaban a la Guinea española y desde allí pasaban en barco a la vecina colonia alemana de Camerún; aunque la administración de aduanas decía que extremaba la vigilancia, diversos barcos españoles fueron incautados por su comercio de armas por los buques británicos que bloqueaban la costa camerunesa; también se incautaron de alimentos vendidos a los alemanes lo que es dudosamente legal pues los productos alimenticios son solo en algunos casos “contrabando condicional”. Estos incidentes dieron lugar a notas diplomáticas de protesta de los Estados de la Entente ante España y también de España [GONZÁLEZ CALLEJA, E.: “El internamiento de los colonos alemanes del Camerún en la Guinea española (1915-1919)”, *ÉNDOXA, Series Filosóficas*, núm. 37, 2016, pp. 224-225].

de minado y destrucción de la carga y del buque, incluso a pesar de los *navicert* que en algunos casos expedían los cónsules alemanes en los puertos españoles cuando era comercio legal. Los buques de neutral siempre deben ser respetados; y la carga de origen neutral debe ser juzgada tras su apresamiento. Lo que no hizo Alemania por la dificultad de arrastrarlos a sus puertos, sino a posteriori y solo en algunos casos.

España prohibió el alistamiento desde territorio nacional en favor de cualquiera de los beligerantes, tal como exige el Convenio V de La Haya (art. 4); no fue su responsabilidad legal si varios miles de nacionales españoles (quizás cerca de 15.000) se desplazaron a Francia y se enrolaron en la Legión francesa perdiendo la protección neutral. La presencia de médicos militares observadores en los dos frentes fue legal⁴⁴. La presencia de españoles para trabajar en las fábricas y en el campo en Francia, liberando hombres útiles para el frente no fue un acto ilícito del Estado, pues no fue auspiciado por el Gobierno de España, sino por actos de particulares⁴⁵.

El transporte de ciudadanos de Estados beligerantes por los buques neutrales españoles fue dudosamente respetuoso con el estatuto de neutralidad. Fue el caso del del buque español *Federico* que transportaba de Barcelona a Génova en octubre de 1914 a pasajeros alemanes y austro-húngaros en edad militar. Un buque de guerra francés lo capturó y la confiscación de la presa fue juzgada y ratificada por el Consejo de Estado francés.

España no aplicó bien la presencia de un millar de militares alemanes huidos a la colonia española de Guinea, tras su derrota en Camerún a principios de 1916 (aunque ya con gobierno de Romanones). La obligación de España era desarmarles y confinarles hasta el fin de la guerra en Guinea o en España⁴⁶. Se tomó la decisión más favorable a Alemania y fueron trasladados a la península; algunos huyeron -lo que contravenía el derecho de la guerra- si bien la mayoría permanecieron llevando a cabo un activo trabajo político-militar de apoyo a la penetración militar alemana en todas las costas hasta el fin de la guerra. También entraron miles de civiles alemanes que obtuvieron legalmente refugio⁴⁷.

4.3 Actos de guerra en territorio español

⁴⁴ NAVARRO SUAY, R.; PLAZA TORRES, J.F.: “Una ‘hazaña prácticamente desconocida’: la participación de médicos militares españoles en la Primera Guerra Mundial”, *Sanidad militar*. 2014, 70 (1): 51-57. Destaca en este artículo a los doctores M. Gómez Ulla y A. Vallejo Nájera.

⁴⁵Art. 6 del Convenio V: “La responsabilidad de una potencia no queda comprometida por el hecho de que algunos individuos pasen aisladamente la frontera con el objeto de ofrecer sus servicios a alguno de los beligerantes.”

⁴⁶ Art. 11 del Convenio V: “La potencia neutral que reciba en su territorio tropas que pertenezcan a los ejércitos beligerantes, los internará, en cuanto sea dable, lejos del teatro de la guerra. Podrá custodiarlos en campamento y hasta encerrarlos en fortalezas o en lugares apropiados al efecto. Decidirá si se puede dejar en libertad a los oficiales que se comprometan bajo palabra a no abandonar el territorio neutral sin autorización”.

La presencia de miles de militares y civiles dio lugar a incidentes y notas de protesta de la Entente. Muchos de los civiles y militares alemanes fueron trasladados a la península y algunos permanecieron, pero otros muchos huyeron para reincorporarse al ejército, lo que fue una grave violación del derecho de neutralidad por parte alemana y española. El alto mando alemán camerunés “constituyó ante las narices de la Policía española un auténtico gobierno imperial de Camerún en un local de la Legación alemana situado en la calle Fortuny nº 3 de Madrid” (GONZÁLEZ CALLEJA, E.: “El internamiento de los colonos alemanes...”, *loc. cit.*, pp. 228). Entre los alemanes huidos de Camerún, Portugal, Estados Unidos, los de los mercantes retenidos, etc. se cifraba la colonia en torno a 80.000.

⁴⁷ Esta acción mereció una carta de agradecimiento del Kaiser Guillermo al rey Alfonso XIII y la promesa de entrega de 10 buques mercantes alemanes retenidos en puertos españoles a España que no se materializó (en PEREA RUIZ, J.: “Guerra submarina...”, *loc. cit.*, p. 204. Este autor señala que en “España estaban internados desde el principio de la guerra 3 veleros y 40 vapores alemanes con un registro de 117.523 TRB” (p. 102), si bien F. GARCÍA SANZ estima que había 70 mercantes alemanes y 25 austriacos (*op.cit.*, p. 349, nota 1); la normativa de neutralidad obliga a retener los buques beligerantes fondeados desde el inicio y durante toda la guerra. España, contraviniendo su obligación de internar a las tripulaciones, les dejó libres y sirvieron de apoyo en tierra a las acciones bélicas de los submarinos alemanes y al servicio del espionaje .

El territorio de un neutral no puede ser utilizado por los beligerantes para acciones de guerra⁴⁸. El territorio español fue utilizado en varias ocasiones como escenario de hostilidades.

El amplio contrabando de guerra en el intenso comercio con Reino Unido y Francia provocó ataques masivos, legales e ilegales, de Alemania contra España.

Ya se ha señalado que Alemania disponía de una inmensa red de agentes de espionaje bien entrenados y diversificados. Y dispuestos a todo como actos de guerra en el territorio español: infectó con bacilo de ántrax buques cargados de burros, mulos y caballos -muy útiles todavía en aquella guerra- en puertos españoles⁴⁹. Esa actuación bélica llevada a cabo en territorio español fue ilegal.

Un grave incidente se produjo durante el gobierno de Dato al comenzar la Gran Guerra en agosto de 1914 siendo la primera violación de aguas jurisdiccionales españolas y el primer barco alemán hundido en la Gran Guerra. En la ensenada de Río de Oro (sur del Sahara español), el barco británico “*H.M.S.Highflyer*” atacó al trasatlántico alemán *SS Kaiser Wilhelm der Grosse* armado en corso (barco civil armado). Desencadenar el ataque en espacio marítimo de soberanía española fue una grave violación por parte de Gran Bretaña de los Convenios V y XIII; el trasatlántico alemán no se identificó como buque en corso mientras estuvo en la ensenada (al menos es lo que le reprochó España o no quiso enterarse de la violación del art. 2 del Convenio XIII). Por otra parte, hubo permisividad española para el aprovisionamiento de combustible por medio de buques auxiliares alemanes en la ensenada, con carbón “español” comprado en Canarias); ese aprovisionamiento de carbón a un barco beligerante era contrabando de guerra pues le permitía proseguir su actividad bélica. España no respetaba su neutralidad, además de la falta de respeto a la estadía no superior a 24 horas y al mero aprovisionamiento ordinario⁵⁰. La demanda de carbón para los barcos afectó muy gravemente al abastecimiento de este producto tan necesario para la población y la industria.

Cabe reseñar otro grave incidente de utilización del territorio español como base de operaciones militares alemanas cuando el submarino U-35 protagonizó en febrero de 1917 un gran escándalo al depositar en Cala Salitrona (Murcia) una gran cantidad de armamento (explosivos, detonadores, espoletas...) y documentos.

Aunque ocurrió durante el Gobierno de García Prieto (febrero de 1918), el *Duca di Genova*, buque italiano de pasajeros que hacía trayectos Génova-Sudamérica, fue cañoneado y hundido a una milla del puerto de Sagunto por el submarino alemán U-64, en clara violación de territorio español.

En abril de 1918, siendo ministro de Estado Eduardo Dato, el mercante estadounidense *City of Pensacola* fue hundido cerca de la costa almeriense. Según relata Montero Jiménez, los

⁴⁸ Art. 1 del Convenio V: “El territorio de las potencias neutrales es inviolable”.

Art. 2 del Convenio XIII: “Todos los actos de hostilidad cometidos por buques de guerra beligerantes en las aguas territoriales de una potencia neutral, inclusive la captura y el ejercicio del derecho de visita, constituyen una violación de la neutralidad y son estrictamente prohibidos.”

⁴⁹ COLLADO SEIDEL, C.: “¿El amigo alemán? Mito y realidad en las relaciones hispano-alemanas contemporáneas”, en *Historia de la política exterior española...op. cit.*, p. 59. GARCÍA SANZ estima que entre 45.000-50.000 équidos fueron exportados por España a los aliados (*op.cit.*, p. 373, nota 157).

⁵⁰ Convenio XIII de La Haya, art. 19: “Los navíos de guerra beligerantes no pueden abastecerse en los puertos y radas neutrales sino para completar sus provisiones normales del tiempo de paz. (...)”; art. 20: “Los navíos de guerra beligerantes que hayan tomado combustible en puerto de una potencia neutral no pueden renovar su provisión sino después de tres meses en un puerto de la misma potencia”.

El trasatlántico alemán, tras agotar su munición, decidió hundirse salvando a su tripulación y a los prisioneros británicos. El buque alemán fue perseguido hasta el puerto español porque había atacado y capturado diversos barcos ingleses en la costa noroccidental africana cerca de Canarias hasta que fue localizado en la ensenada española mientras cargaba carbón procedente de varios buques alemanes de aprovisionamiento. Todo ello (dar refugio, no enterarse de que era barco en corso y suministrarle combustible para seguir operativo) en clara violación por parte de España de su propia neutralidad.

informes de la Embajada norteamericana “aseguraban que la acción había tenido lugar en zona jurisdiccional española...”⁵¹.

4.4. Hundimiento masivo de mercantes españoles

Precisamente el hundimiento del primer buque mercante español, el *Isidoro*, tuvo lugar durante el primer gobierno de Dato⁵² y fue el único hundido en su primer mandato presidencial. Hubo protesta española, pero la carga podía ser calificada de contrabando de guerra y Alemania actuó previa inspección, de conformidad con el Convenio XIII, aunque no hubo apresamiento ni juicio como exige el derecho de la guerra.

Y si se analizaran uno a uno los 67 barcos hundidos o los 8 que chocaron contra minas se podría ver que no todo el comercio fue neutral y que los submarinos alemanes no siempre inspeccionaron previamente, sino que torpedearon mercantes y vapores con pasajeros y tripulación. Precisamente el ataque al mercante *San Fulgencio*, explotado previa inspección, con carga en principio legal -carbón para España- fue el detonante de la dimisión a Romanones⁵³ tras el hundimiento de 26 mercantes durante su gobierno -con intensidad brutal entre diciembre del 1916 y enero de 1917 con 11 mercantes españoles hundidos.

Aunque fue durante el gobierno del abiertamente aliadófilo Romanones, se sucedieron dos graves incidentes con el submarino alemán U-35. Ambos incidentes con el mismo submarino alemán son una muestra de la falta de autoridad y de instrucción de las autoridades portuarias.

La primera arribada en enero de 1916 a España del submarino alemán U-35 fue sin previo aviso, en contra de las normas internas e internacionales, aunque al parecer con el consentimiento del rey Alfonso XIII con la coartada de llevarle una carta personal del Kaiser. El U-35 había atacado 19 buques de la Entente cerca de las costas españolas y fue festejado en Cartagena (con salvas de ordenanza, agasajos, visita popular al buque, propuesta de condecoraciones, etc.) y aprovisionado de combustible y otros elementos. Dio lugar al cruce de

⁵¹ Frente a la indignación norteamericana, España se limitó a decir que ni «los submarinos alemanes reciben constante ayuda desde la costa de España ni las aguas territoriales españolas son objeto por parte de Alemania del completo desprecio a que V.E. alude». La Embajada estadounidense replicó que “dada la actitud del Ministerio de Estado, en el futuro se abstendría de presentar más quejas relativas a actos contra la neutralidad llevados a cabo en España” (en MONTERO JIMÉNEZ, J.A.: *loc. cit.* pp. 93-94).

Conviene recordar que, al inicio de la guerra, España redujo a tres millas la extensión de su mar territorial a efectos de su neutralidad, lo que dejaba más espacio libre para acciones beligerantes cerca de sus costas.

⁵² Según la web de la [naviera Echavarrieta](#) sobre el buque *Isidoro* “El 17 de agosto de 1915 fue detenido por un submarino alemán cuando transportaba mineral de hierro desde Bilbao a Glasgow. El submarino comprobó los documentos de la carga y ordenó el abandono del barco, procediendo a torpedearle” .

⁵³ El mercante *San Fulgencio* se dirigía a Barcelona con un cargamento de carbón embarcado en Inglaterra. Su carga no era abiertamente ilegal a la luz del citado Convenio V de 1907 siempre que su destino hubiera sido un uso civil neutral y no para aprovisionar del combustible a barcos (contrabando condicional); fue hundido ilegalmente el 3 de abril de 1917 con cargas explosivas tras el previo aviso e inspección -lo único conforme al Convenio XIII de 1907- por el mando de un submarino alemán (UC-75) a pesar de la carga no hostil certificada por el consulado alemán (provista de *navicert*) y su destino. La tripulación pudo embarcar en los botes, aunque en condiciones precarias, y finalmente fue recogida por un pesquero francés. Su hundimiento representó el 27º mercante español hundido desde el inicio de la guerra (“Pérdidas sufridas por la Marina mercante española en buques de más de 250 toneladas de registro bruto desde el comienzo de la guerra europea hasta diciembre de 1918”, Instituto Nacional de Estadística, [Anuario 1918](#), p. 462 (<https://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?jsessionid=06E9AA436BCBDD78E7DF21E93D5342CB.inebaseweb03?td=147185>).

A lo largo de diversas páginas de la citada monografía de F. GARCÍA SANZ (*España en la Gran Guerra...*, 2014) se incluyen referencias muy detalladas (fechas, trayecto, mercancías transportadas) al hundimiento de mercantes españoles, incluyendo más buques de los oficialmente listados por el Instituto Nacional de Estadística en su *Anuario* de 1918 -de más de 250 toneladas- que ha sido mi fuente directa documental.

notas de protesta del Reino Unido y de respuestas evasivas de España, aunque con el compromiso de no aceptar más submarinos alemanes que no se cumplió⁵⁴.

El mismo U-35 protagonizó en febrero de 1917 un escándalo -nacional e internacional- al depositar en Cala Salitrona (Murcia) armamento y documentos de alto interés, dando lugar a una débil respuesta española con la expulsión de algunos agentes alemanes. Resultó escandaloso que el rey Alfonso ordenara entregar al embajador de Alemania los documentos sin abrir.

Durante el segundo gobierno de Dato (del 11.06.1917 a 3.11.1917) ocurrió en Cádiz otro grave incidente con el submarino U-52 (junio de 1917) que necesitó reparaciones por avería técnica que superaron las tres semanas (el tiempo máximo permitido por el Convenio XIII era de 24 horas con alguna excepción). Las protestas aliadas arreciaron; se pactó con el capitán del buque que, en vez de retenerlo hasta el fin de la guerra, podría partir con promesa de no intervenir en combate alguno hasta llegar a un puerto alemán, promesa que al menos fue respetada.

El Convenio XIII de 1907, sobre derecho y deberes de los neutrales en la guerra marítima, exige vigilancia al neutral para impedir que parta de su jurisdicción todo navío destinado a concurrir a operaciones hostiles y que dentro de dicha jurisdicción haya sido adaptado en todo o en parte para los fines de la guerra (art. 8) o que se utilicen sus aguas como santuario para huir de buques enemigos o para desencadenar ataques; no pueden permanecer en ellas más de 24 horas (art. 12).

Sin embargo, hubo relevantes casos en los que los submarinos alemanes accedían libremente a puertos de la península para reparaciones o suministro de combustible -algunos casos ya se han señalado en este trabajo como el del U-35 y U-52-. Cita Montero Jiménez que “Al Departamento de Estado llegaban además constantes informes que hablaban de funcionarios españoles que prestaban distintos tipos de ayuda a submarinos que se acercaban a las costas peninsulares, y por tanto de la permanente violación por parte de los alemanes de las aguas jurisdiccionales de España”⁵⁵; claro, lo grave no era esa violación, sino el consiguiente consentimiento ilegal de España aceptando la violación gratuita de su neutralidad. La laxitud española era vista como clara germanofilia del Gobierno y del rey por las cancillerías y prensa europea ante la nula firmeza de España y por las claras ventajas que daba a una parte beligerante germana⁵⁶.

La gravedad y detalles de los incidentes son reveladores de la germanofilia infiltrada en la Administración -civil y militar- española y en la Corona. Y del escaso afecto con los intereses españoles pues esos u otros submarinos alemanes eran los que también torpedeaban a los mercantes españoles; y desde el bloqueo naval de 1917 decretado por Alemania torpedeaban sin inspección ni aviso ocasionando más de un centenar de muertos españoles.

Tantos incidentes con submarinos, y en especial el caso citado del U-52, llevaron al presidente Eduardo Dato, en su segundo gobierno, a aprobar nueva normativa española por la

⁵⁴ PEREA RUIZ, J.: “Guerra submarina...”, *loc. cit.*, pp. 205-206.

⁵⁵ MONTERO JIMÉNEZ, *loc. cit.*, p. 88. Cita, además, otro incidente famoso en el verano de 1917 -segundo gobierno de Dato- de un submarino alemán (U-293) que emergió en el puerto de Cádiz; se le ordena quedar internado hasta el final de la guerra, y su tripulación liberada bajo palabra de no intentar la fuga; a los pocos días escaparon de la rada gaditana, provocando las iras de la Entente. Añade que “En Washington se convencieron de que la fuga solo podía haberse efectuado con la connivencia de las autoridades locales.”

⁵⁶ La imagen de germanofilia era tal en la prensa internacional como la francesa que el Gobierno español pagó campañas de prensa y a periodistas para revertir la imagen. El Reino Unido veía las facilidades que tenían los buques de guerra alemanes en los puertos españoles, en especial en los primeros meses de la guerra en las islas Canarias, tanto para comunicaciones como suministros y como puertos refugios para desencadenar hostilidades. Más tarde, cuando hicieron su aparición los submarinos, el apoyo español se hizo desde las islas Baleares a los brutales ataques alemanes. Para los aliados y la prensa internacional, el Gobierno de España fue “colaborador” de la mortífera estrategia de guerra naval alemana; no se dudaba del “apoyo, bases y abastecimiento en las costas de España”, como lo demuestran infinidad de presencias e incidentes (GARCÍA SANZ, F.: *España en la Gran Guerra...op. cit.*, pp. 62 y 252).

que se prohibía el acceso a puertos españoles de submarinos de Estados beligerantes so pena de retención hasta finalizar la guerra⁵⁷, que se publicó en cuanto el U-52 abandonó aguas jurisdiccionales españolas para no aplicarle la nueva normativa.

Durante su gobierno entraron nuevos submarinos que fueron retenidos (U-23 en El Ferrol y U-49 en Cádiz) en aplicación de la nueva regulación; en relación con el U-49, el comandante alemán, con libertad de movimientos, dio su palabra de no huir y, a su vez, el rey Alfonso XIII dio su palabra por la retención del submarino U-49 al gobierno francés, pero a los pocos días huyó del puerto. Ante la fuerte presión aliada por la ilegal pasividad española, el rey sancionó a Alemania...con no volver a usar el uniforme de la Marina alemana. Alemania, varios meses después de caer el gobierno de Dato, entregó otro submarino para ser retenido y saldar el incidente del U-49 que violó la neutralidad española⁵⁸.

El amplio comercio, sospechosamente contrabando de guerra o con *infección* hostil, realizado por España explica que un total de 67 buques mercantes españoles de gran tonelaje fueran torpedeados o minados por Alemania⁵⁹ durante toda la Gran Guerra, aunque no en todos los casos ni la destrucción de la carga, ni menos aun la del buque, estuvo justificada⁶⁰.

Claro que cabe reconocer que la pérdida de tantos mercantes eran las legítimas represalias de Alemania a la descarada ayuda española a la Triple Entente. Ahora bien, la agresividad casi indiscriminada de Alemania frente a los mercantes españoles no tuvo en cuenta la permisiva actitud de España (del rey, de las autoridades portuarias, de sus gobiernos) para con la presencia de submarinos alemanes en puertos, radas y mar territorial españoles que contribuyeron a dar ventaja a los alemanes.

Durante el segundo gobierno de Dato fueron hundidos cuatro buques mercantes (*Oriñon*, *Bachi*, *Iparraguirre*, y *marqués de Mudela*) en el verano de 1917⁶¹. Otros momentos muy tensos se vivieron durante el segundo gobierno de García Prieto (con 17 barcos torpedeados -alguno como el *Giralda* navegando en cabotaje en mar territorial español-, de los cuales ocho entre enero y febrero, y seis durante el mes de marzo en días casi seguidos) y, de nuevo, once más durante el de Antonio Maura en 1918, siendo ministro de Estado Eduardo Dato (del 22.03.1918 al 9.11.1918).

Esta guerra total de los submarinos alemanes contra España provocó, por fin, un ultimátum a Alemania y Austria (14 de agosto de 1918) con la decisión de España -siendo ministro de Estado Eduardo Dato- de requisar barcos mercantes alemanes y austríacos entre los retenidos desde el comienzo de la guerra en puertos españoles como compensación por los ataques. Alemania reaccionó considerando que la requisita era *casus belli* ordenando el hundimiento de cinco buques españoles más y la preparación de los buques retenidos para su explosión en los puertos españoles. El gobierno de España, ya muy desprestigiado por la escasa firmeza de su neutralidad, no tuvo apoyo de la Entente pues sabiéndose vencedores tales buques alemanes les pertenecían, y España renunció a la requisita. Ya casi terminada la guerra se acordó

⁵⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 181, 30 de junio de 1917, p. 813-814.

⁵⁸ PEREA RUIZ, J.: “Guerra submarina...”, *loc. cit.*, pp. 216-217.

⁵⁹ *Anuario 1918*, Instituto Nacional de Estadística, citado. Prescinde en sus datos de buques inferiores a 250 toneladas y detalla los 67 buques hundidos por torpedeamiento y por explosivos *ad hoc*. También fueron hundidos ocho buques por minas submarinas. Y aparte recoge los datos de 48 buques que naufragaron “por accidente de mar”. Los hundidos por armamento fueron, pues en total, 75 buques que representaban entre el 20- 25 % de la poderosa flota mercante española.

⁶⁰ El Convenio XIII, y la práctica consuetudinaria inmemorial, exigía no atacar a barcos neutrales (pesqueros, mercantes, vapores de pasajeros y veleros): el beligerante tiene derecho de inspección, califica la carga, si pudiera ser hostil toda presa debe ser juzgada (llevada a puerto del beligerante) -lo que no hizo Alemania por la lejanía y riesgo-. El beligerante puede llegar a destruir la carga que sea contrabando de guerra o contrabando condicional, pero no el buque neutral y debiendo en todo aceptar que la presa sea juzgada y en todo caso salvaguardar a las personas y documentos del buque. Es claro que fue sistemáticamente violado por Alemania durante toda la Gran Guerra y en relación con buques de todas las nacionalidades.

⁶¹ *Anuario 1918*, INE. Se sabe que el *Iparraguirre* fue a países nórdicos en busca del preciado carbón para España -que no consiguió-, pero a su regreso repatrió a españoles; fue torpedeado sin previa inspección (en violación del Convenio XIII) por un submarino alemán.

con Alemania -de hecho vencida- la compensación de seis buques (15 de septiembre de 1918), bautizados con el nombre de España (1, 2...; el *España 6* sería rebautizado como *Dédalo* y fue el primer portaaviones español). Dato dimitió precisamente por el acuerdo con Alemania el 30 de octubre y pocos días después cayó el gobierno de Maura.

Tal acuerdo sobre la requisita fue rechazado por el Gobierno británico en noviembre del 1918 (el armisticio es de 11 de noviembre) amenazando con su captura en aguas internacionales por ser parte del legítimo botín de guerra de los vencedores a repartir en la Conferencia de Paz.

5. LA CONFERENCIA DE PAZ DE VERSALLES: SIN BENEFICIOS PARA ESPAÑA CONCLUSIONES

Finalizando la Conferencia, en 1920, la Triple Entente aceptó la propiedad española de los seis buques cedidos por Alemania como única compensación por las pérdidas de su flota mercante y generales de la guerra para España. Años más tarde la República de Weimar se avino a pagar indemnizaciones limitadas.

Al inicio de la guerra tanto el rey como el presidente Dato tenían esperanzas de poder albergar en España la Conferencia de Paz y reservarse un papel mediador⁶². El rey las mantuvo hasta el inicio de la Conferencia, lo que significaba que no había entendido nada o no se quiso enterar de las consecuencias de permitir a Alemania utilizar el territorio español para desencadenar ataques que ocasionaron miles y miles de muertos y cientos de hundimientos de barcos aliados y españoles. Romanones -a la sazón presidente y ministro de Estado- se desplazó a París sin éxito alguno relevante salvo entrevistarse con los presidentes Wilson y Poincaré. No hubo compensaciones económicas ni mejoras en Marruecos.

El papel subordinado de España respecto a Alemania, la violación casi constante por la vencida Alemania de la neutralidad española y la debilidad de los gobiernos y del Estado español en su conjunto, todo ello hizo que los Estados de la Entente no encontraran razones para compensar a España ni aceptar su participación en la Conferencia que dibujaba el nuevo mapa de Europa.

Lo más grave es que la posición oportunista de España, sumisa a unos y otros beligerantes, y especialmente pasiva con las agresiones germanas en el territorio nacional y sobre los buques y carga, reveló una neutralidad cobarde dispuesta a aprovecharse de la situación de guerra haciendo grandes negocios suministrando bienes a los aliados y al tiempo claro apoyo a los mortíferos ataques alemanes. Esa ambivalencia se pagó de forma cara y humillante durante y después la guerra: presiones económicas de la Entente, también políticas por los dos bloques, destrucción de carga y buques mercantes españoles, exclusión de las indemnizaciones de guerra y de la propia Conferencia de Versalles.

Al menos la destacable y honrosa labor humanitaria del rey Alfonso XIII mediante su Oficina Pro-Cautivos -con gran apoyo de Eduardo Dato- (que para destacados historiadores fue lo más meritorio de su reinado⁶³) fue compensada al aceptar a España como potencia neutral mencionada en el texto del Pacto de la Sociedad de Naciones en calidad de miembro fundador y miembro no permanente del Consejo de la Sociedad.

España terminó la guerra desacreditada por su notoria incapacidad para defender su posición neutral. La neutralidad, como estatuto jurídico, entraña derechos que hay que ejercer y genera obligaciones que cumplir para no dar ventaja a uno u otro beligerante. Requiere imparcialidad frente a los beligerantes no sólo en el campo de batalla sino también en el propio territorio, incluidas los espacios marítimos bajo soberanía. La opción de la neutralidad es legítima, pero tiene una condición: se puede ser neutral solo si un Estado se lo puede permitir.

⁶² GARCÍA SANZ se refiere a que la principal preocupación del rey era Alemania; añade el testimonio del representante francés que informó a su Gobierno del empeño del rey Alfonso “por salvar a nuestros enemigos de un desastre total” confirmando la convicción europea de que el rey, a espaldas de sus ministros, había ayudado a Alemania (*op.cit.*, p. 336).

⁶³ Así, TUSELL y GARCÍA QUEIPO DE LLANO (*op.cit.*, p. 301).

Si se puede defender por su peso y reputación. Y es tradicional que no hay que respetar una neutralidad que no se hace respetar.

Se atribuye a Alexander Hamilton que para observar la neutralidad se debe tener un gobierno fuerte. Nada menos que ocho gobiernos se sucedieron en España desde el comienzo de la guerra hasta la Conferencia de Paz...Ni pudo decantarse discretamente por la Entente ni supo defender su neutralidad frente a Alemania por las mismas causas: España no tenía fuerza militar ni gobierno cohesionado ni peso internacional. Ni durante ni después de la guerra, ni el Estado ni la población obtuvo ventajas de su neutralidad porque no supo defender la legítima opción por la neutralidad.

Ortega decía, a comienzos de 1915, “De la guerra saldrá otra Europa. Y es forzoso intentar que salga también otra España”. Es cierto que salió otra Europa; fue la quiebra del «mundo de ayer» (Stefan Zweig) pero España fue la de siempre.

Es frecuente acudir a la excusa de la neutralidad española movida para ahorrar vidas humanas y justificar sentimentalmente nuestra huida de los momentos estelares que curten las emociones compartidas de un pueblo, los hechos que construyen una Nación. La neutralidad española en la Gran Guerra no fue para salvar vidas humanas ni para evitar la división ideológica de la sociedad española de entonces. No, pues España estaba en otra guerra. España se encontró desde 1909 hasta 1927 en una sangrienta y larga guerra que apenas tenía apoyo entre la población, produjo decenas de miles de muertos -a veces en una sola batalla-, arruinó al Estado e inflamaba hasta la insurrección a las clases más pobres y obreras⁶⁴. Tenía razón Raymond Carr: “Fueron la guerra europea y sus consecuencias las que socavaron la monarquía constitucional en España; fue la guerra de Marruecos la que la destruyó”⁶⁵.

La España débil prefirió una guerra injusta y colonial invadiendo territorio de terceros antes que defender la democracia liberal -representada por Francia, Reino Unido y, más tarde, por Estados Unidos- frente al absolutismo. Claro que España tenía intereses en la Gran Guerra junto a las naciones occidentales que representaban valores, creencias e intereses frente a monarquías absolutistas o autocracias parlamentarias. No era una guerra de dinastías ni solo por influencias y territorios; era la civilización y el progreso en democracia lo que se jugaba por los aliados franco-británicos en Europa. Como en la Segunda Guerra Mundial. Como puede ser de nuevo en el siglo de Asia, en este siglo XXI.

Y habiendo optado legítimamente por la neutralidad en 1914, España faltó a su palabra con una actitud servil de pasividad respecto a sus deberes neutrales dañando su reputación internacional.

⁶⁴ Decía ORTEGA Y GASSET en 1912 que a Marruecos “fuimos sin saber por qué fuimos. Esto puede tener dos sentidos: sin saberlo nosotros, los súbditos españoles, o sin saberlo los que nos llevaron” (“El tablero de Marruecos”, *La prensa*, 9 de abril de 1912).

⁶⁵ CARR, R.: *España, 1808-1939*. Barcelona, Ariel, 1970, p.481.