

2001, 27: 35-67

Hacia la creación de la República Federal. España y los Estados Unidos: 1783-1789¹

Carmen DE LA GUARDIA HERRERO
Departamento de Historia Contemporánea
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

Desde el final de la Guerra de Independencia en 1783 y hasta la ratificación de la Constitución Federal en 1789, Estados Unidos vivió momentos difíciles. Con sólo una institución común a los Estados, el Congreso de la Confederación, que además contaba con escasos poderes, la nueva nación tuvo que afrontar los problemas ocasionados por la transición de colonias a Estados soberanos. En este texto, utilizando como ejemplo las difíciles relaciones con la Monarquía hispana, examinamos las razones que llevaron a un reforzamiento del poder federal en Estados Unidos. Desde luego, el deseo de mantener una política exterior eficaz estuvo detrás de la reivindicación de una «unión más perfecta».

Palabras clave: Estados Unidos, independencia, relaciones internacionales, España.

ABSTRACT

From the end of the War of Independence in 1783 to the ratification of the Federal Constitution in 1789, the United States went through critical times. With only one institution in common, the Confederation Congress, which in any case had very little power, the new nation had to face deal with the problems caused by the transition from colonies to sovereign states. Using as a

¹ Este artículo forma parte de un proyecto de investigación financiado por la DGE-SIC (BHA2000-0709) sobre «Fronteras imperiales, fronteras nacionales: España y los Estados Unidos en Norteamérica, 1776-1803».

case study the difficult relations with the Spanish monarchy, this article examines the factors that led to a reinforcement of federal power in the United States. The desire to maintain an efficient foreign policy was behind the drive for a «more perfect union».

Key words: United States, independence, international relations, Spain.

En 1783 se firmaba el Tratado de Versalles, que puso fin a la intervención de las grandes potencias europeas en el proceso de independencia de las Trece Colonias Inglesas en América del Norte. En 1789 se ratificaba la Constitución de los Estados Unidos. Los seis años que separan esas fechas fueron críticos para la nación recién independizada. Con sólo una institución común a los Estados, el Congreso de la Confederación, que además contaba con escasos poderes, los Estados Unidos de América afrontaron los nuevos problemas ocasionados por la transición de colonias a estado soberano. Conflictos territoriales entre los trece Estados, dificultades económicas ocasionadas por el fin del pacto colonial, revueltas campesinas y, sobre todo, conflictos con las viejas y asentadas potencias europeas hicieron difíciles estos primeros años de la historia de los Estados Unidos.

En este texto, a través del análisis de uno de los factores que influyeron en la inestabilidad de los Estados Unidos, las relaciones con la vieja Monarquía hispana, intentaremos acercarnos a los motivos que llevaron a la Confederación a transformarse en una República Federal. Para muchos americanos, ya en 1787, era imprescindible la adjudicación de amplios poderes a las instituciones comunes a los estados como única manera de garantizar una política interna eficaz y unas relaciones internacionales prósperas.

LAS SEMILLAS DE LA DIPLOMACIA AMERICANA

Una de las cuestiones más importantes durante la Guerra de Independencia de las Trece Colonias Inglesas (1775-1783) fue la construcción de una política exterior definida. Sin ninguna experiencia previa en relaciones internacionales, ya que eran parte del Imperio Británico, y con una necesidad imperiosa de obtener ayuda de las grandes potencias, los representantes de las colonias rebeldes en el Segundo Congreso Continental discutieron no sólo qué organismos crear para desarrollar su polí-

tica exterior, sino también las cuestiones relativas a las relaciones con otras naciones.

Antes de autoproclamarse independientes y por lo tanto de nombrarse soberanas, las colonias inglesas en América del Norte habían iniciado acciones diplomáticas. El reforzamiento de la política colonial que siguió a la Guerra de los Siete Años (1756-1763), hizo necesario el envío de representantes de las colonias a Londres para defender sus intereses frente a la nueva legislación colonial impuesta por la metrópoli. El más conocido de ellos fue Benjamín Franklin que fue agente simultáneamente de distintas colonias. Pennsylvania, Massachusetts, Georgia y New Jersey vieron sus intereses defendidos por el entonces joven científico². Al estallar el conflicto armado con la metrópoli, en 1775, el Congreso Continental, que era la única institución que tenían en común las trece colonias, enseguida consideró imprescindible la ayuda exterior para vencer a la antigua metrópoli. El «Comité de Correspondencia» fue el organismo ideado, el 29 de noviembre de 1775, para liderar las relaciones internacionales. Benjamín Harrison, Benjamín Franklin, Thomas Johnson, John Dickinson y John Jay fueron los revolucionarios designados para que, utilizando fondos del Congreso, iniciasen una correspondencia fluida con personalidades de las distintas potencias europeas, buscando el apoyo para los insurgentes. También tenían que elegir agentes que defendiesen los intereses norteamericanos en las cortes europeas. El primero fue Silas Deane. Sus Instrucciones preparadas por el Comité de Correspondencia eran claras. Debía dirigirse a París, entrar en contacto con el Conde de Vergennes, Secretario de Estado francés, y tantear si la potencia borbónica aceptaría el surgimiento de una nueva nación en el continente americano³.

Para los revolucionarios era obvio que tanto España como Francia, que seguían vinculadas entre sí en su política exterior por el Tercer Pacto de Familia firmado en 1761, estaban interesadas en debilitar a Gran Bretaña⁴. No hacía mucho, en 1763, en la Paz que puso punto final a la Guerra de los Siete Años, las aliadas borbónicas habían sufrido una deba-

² La experiencia de Franklin como agente americano en Londres la narra muy bien en sus Memorias. Véase B. FRANKLIN, *Autobiografía y otros escritos*, Editora Nacional, Madrid, 1982.

³ S. F. BEMIS (ed.), *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, Pageant Book Company, Nueva York, 1958.

⁴ V. PALACIO ATARD, *El tercer pacto de familia*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1945.

cle en América. Francia había sido expulsada como potencia colonial de América del Norte⁵. El Canadá y todos los territorios que Francia poseía al Este del Misisipí habían pasado a manos británicas aunque su Majestad Cristianísima retenía la «isla» de Nueva Orleans en la parte Oriental del río⁶. Así Francia mantenía el control exclusivo de las dos márgenes de la parte baja del río o por lo menos eso creía Gran Bretaña. Una cláusula garantizando la navegación por el Misisipí a los súbditos de Su Majestad Británica no se hizo esperar. El Tratado declaraba que la navegación del Misisipí sería «igualmente libre para los súbditos de Gran Bretaña y los de Francia... desde su nacimiento hasta el mar...». Pero casi un año antes de firmarse, el 10 de febrero de 1763, en París, el tratado definitivo de paz, las aliadas borbónicas habían llegado a un acuerdo. El 3 de noviembre en Fontainebleau, Francia cedió a España la colonia de Luisiana como compensación por las cuantiosas pérdidas que había supuesto su tardía entrada en la Guerra de los Siete Años. Por lo que en realidad, aunque Gran Bretaña no lo supiera, era España quien controlaba la ribera occidental del río y los dos márgenes en su desembocadura. España, a pesar de esta cesión de la Luisiana, también sufrió profundas pérdidas tras la Guerra de los Siete Años. Vio alterados sus límites imperiales en América del Norte y, lo que era más grave, perdió el control del seno mexicano. La cesión de la Florida a Gran Bretaña supuso que la frontera entre el Imperio Británico y el Español se trasladaba hacia el Oeste y además la orilla floridana del canal de las Bahamas, vital en el comercio entre América y España, pasaba a manos inglesas⁷.

⁵ Sobre el desarrollo de la Guerra de los Siete Años —la Guerra Franco-India en Estados Unidos— es imprescindible la obra de Fred ANDERSON, *Crucible of War. The Seven Year's War and the Fate of Empire in British North America, 1754-1766*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2000.

⁶ La «isla» de Nueva Orleans era en realidad un espacio inmenso. «Estaba formada por un territorio de tierras bajas —sobre 2800 millas cuadradas— limitado por el río Iberville, los lagos Maurepas y Pontchartrain, el golfo y alrededor de 90 millas del curso bajo del Misisipí». S. F. BEMIS, *A Short History of American Foreign Policy and Diplomacy*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1959, p. 2.

⁷ «Tratado definitivo de Paz entre los Reyes de España y Francia por una parte y el de la Gran Bretaña por otra». A. DEL CANTILLO, *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio desde el año 1700 hasta el día*, Madrid, 1843. Excelentes comentarios a los tratados de paz después de la Guerra de los Siete Años en J. A. ARMILLAS VICENTE, *El Mississippi frontera de España. España y los Estados Unidos en el Tratado de San Lorenzo*, Institución Fernando El Católico, Departamento de Historia Moderna de la Facultad de Filosofía y Letras, Zaragoza, 1977, y J. J. ANDREU OCARIZ, *Luisiana española*, Talleres Editoriales Librería General, Zaragoza, 1975.

Conforme la Guerra de Independencia avanzaba, la labor de los agentes americanos en las cortes europeas incrementaba su importancia. El agente norteamericano en París, Silas Deane, ya no sólo buscaba el reconocimiento de las colonias rebeldes sino que además quería armas, municiones, y otras provisiones. Francia y España, todavía en 1776 potencias neutrales, deseaban, mientras definían su política en relación a la contienda, debilitar a Gran Bretaña otorgando ayuda secreta a los rebeldes⁸.

Pero la ayuda indirecta de las aliadas borbónicas no era suficiente para que los insurgentes ganasen la guerra. Los americanos soñaban con la intervención directa de los ejércitos franceses y españoles. Para lograrlo reforzaron su labor diplomática en París y Madrid designando nuevos agentes americanos.

La importancia que las colonias insurgentes concedían a la política exterior es clara si observamos el prestigio internacional de los elegidos. Benjamín Franklin, que como ya hemos señalado, tenía experiencia diplomática como representante de algunas colonias en Londres y era conocido y admirado en toda Europa por sus descubrimientos científicos, llegó a Francia en 1777 para reforzar la labor de Silas Deane y de Arthur Lee⁹. «Franklin es un nuevo Prometeo» —afirmaba nada menos que Emmanuel Kant del inventor del pararrayos— «que ha robado fuego del cielo», concluía¹⁰. No sabemos si por la intervención directa de Prometeo

⁸ Véanse S. F. BEMIS, *The Diplomacy of the American Revolution*, University of Indiana Press, Bloomington, 1961; M. CONROTTE, *La intervención de España en la independencia de los Estados Unidos de América*, Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, 1920; J. R. DULL, *A Diplomatic History of the American Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1985; J. L. FRANCO, *Las relaciones entre España y Norteamérica (1776-1789)*, Academia de Ciencias de Cuba, La Habana, 1983; F. MORALES PADRÓN, *Participación de España en la Independencia política de los Estados Unidos*. Publicaciones españolas, Madrid, 1952; M. P. RUIGÓMEZ, *El gobierno español del despotismo ilustrado ante la independencia de los Estados Unidos: una nueva estructura en la política internacional 1773-1783*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1976; B. P. THOMSON, *La ayuda española en la guerra de independencia norteamericana*, Madrid, 1967, y el ya clásico J. F. YELA UTRILLA, *España ante la independencia de los Estados Unidos*, 2 vols. Gráficos Academia Mariana, Lérida, 1925. Una excelente revisión de la bibliografía sobre las relaciones entre Gran Bretaña y España en América del Norte en la segunda mitad del siglo XVIII en S. L. HILTON, «Las relaciones anglo-españolas en Norteamérica durante el reinado de Carlos III», *Coloquio Internacional Carlos III y su siglo: Actas*, Universidad Complutense, 1990, pp. 839-882.

⁹ Sobre esta segunda experiencia diplomática en Europa de Franklin véase la obra de J. PABÓN, *Franklin y Europa (1776-1785)*, Ediciones Rialp, Madrid, 1957.

¹⁰ PABÓN, 1957, p. 55.

o por las necesidades francesas pero lo cierto es que las colonias comenzaron a cosechar victorias en París.

El primer éxito diplomático de los Estados Unidos fue el reconocimiento de su soberanía por parte de Francia. El 17 de diciembre de 1777, los agentes americanos informaban a su Congreso que Luis XVI había decidido «reconocer nuestra independencia, y hacer un tratado de amistad y comercio». El 6 de febrero de 1778 se firmaron dos tratados entre los Estados Unidos y Francia: el Tratado de Amistad y Comercio y el Tratado de Alianza. La entrada en guerra de Francia era inminente y además lo hacía de la mano de una nueva nación: los Estados Unidos. Esta alianza entre una gran potencia y las antiguas colonias supuso que la primera andadura de la diplomacia norteamericana estuviera muy vinculada a Francia. Nada se hacía desde Filadelfia sin comunicárselo al Secretario de Estado francés, conde de Vergennes. París y Versalles, sedes de la corte francesa, se convirtieron en centro de la diplomacia americana en Europa¹¹.

Conforme la política exterior se sofisticaba, se crearon en el seno del Congreso Continental de los Estados Unidos otros comités distintos al Comité de Correspondencia. Ya no se trataba de escribir a viejos amigos europeos que podían ayudar a la causa de las colonias ni de controlar la labor de los agentes en Europa. Era el momento de actuar como una verdadera nación con una política exterior definida y eficaz. Así el Congreso Continental creó, el 17 de abril de 1777, un Comité de Asuntos Exteriores, presidido por un Secretario. El primero fue Robert R. Livingston (1781-1783), el segundo, antes del triunfo de la Constitución, fue John Jay (1783-1787)¹². Pero todavía tanto el Comité como su Secretario tenían escasos poderes. Los Trece Estados, aunque desde el 4 de julio de 1776 se reconocían como independientes, aún estaban definiendo sus instituciones políticas. Los principios generales habían quedado claros en la Declaración de Independencia, pero el modelo político que iban a establecer no. Las nuevas constituciones, que promulgaron cada uno de los estados, incluyeron una declaración de derechos y articularon en cada uno de ellos, una organización institucional que posibilitase el respeto a esos derechos. Pero, además, había que pensar en el futuro común o inde-

¹¹ La política exterior de los Estados Unidos en S. F. BEMIS (1961). Los tratados están reproducidos en Thomas G. PATERSON y D. MERRILL (eds.), *Major Problems in American Foreign Relations, volume I: to 1920. Documents and Essays*, D. C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, 1995, pp. 36-38.

¹² BEMIS (1959), p. 9.

pendiente de las antiguas trece colonias. Decidido que las colonias debían mantener algún vínculo que les uniera, el debate estaba en qué atribuciones mantenían cada uno de los estados y cuáles serían las competencias de las instituciones comunes a todos. En 1777 un comité, presidido por John Dickinson, elaboró unos estatutos que articularon un sistema de gobierno común a los trece estados independientes. Eran los Artículos de la Confederación. Estaba claro que la nación enfrentada al rey Jorge III de Inglaterra temía un poder central fuerte. Optó por un modelo de estado confederal. Es decir la soberanía recaía en cada uno de los estados miembros por lo que existían pocas instituciones compartidas por todos y además con escasos poderes. No había ni un poder ejecutivo, ni un poder judicial común. Sólo un Congreso con capacidad para dirigir la guerra, concertar acuerdos de paz, intercambiar delegaciones diplomáticas con otras naciones, dirigir los asuntos indígenas, resolver las disputas entre los estados, acuñar moneda y establecer un servicio postal. No tenía por lo tanto capacidad ni para fijar ni recaudar impuestos, ni para regular los asuntos comerciales. Además, el Congreso consideraba que las comisiones en las que se dividía para resolver los distintos asuntos eran sólo consultivas. La decisión última recaía en la asamblea¹³. A ello hay que añadir que los problemas fronterizos entre los Estados retrasaron, hasta 1781, la ratificación de los Artículos de la Confederación.

A pesar de las dificultades que todo cambio radical conlleva y, sobre todo, a pesar de la debilidad de la joven Confederación, la política exterior de los Estados Unidos parecía que cosechaba éxitos. Los Tratados con Francia infundieron optimismo y presagiaron, que con su ayuda, pronto se concluirían alianzas con otras potencias europeas. Si bien John Adams como representante de los Estados Unidos en La Haya, logró firmar un Tratado de Amistad y Comercio con Holanda, el 8 de octubre de 1782, lo que implicaba que otra nación reconocía la soberanía de las antiguas colonias, no ocurrió lo mismo con el resto de las potencias europeas. También en 1782 el Congreso de los Estados Unidos envió a Francis Dana acompañado por John Quincy Adams, que con sólo doce años había ayudado como intérprete y secretario a su padre John Adams en La Haya, a la corte de Catalina la Grande para lograr que Rusia reconociera la soberanía de la nueva nación y les permitiera la entrada en la

¹³ C. DE LA GUARDIA, *Proceso político y elecciones en Estados Unidos*, Eudema, Madrid, 1992.

Alianza que las potencias neutrales europeas habían creado durante la contienda entre las colonias y Gran Bretaña. La zarina no quiso ni siquiera recibir a los «representantes diplomáticos» de los Estados Unidos y no suscribió ningún tratado¹⁴.

Algo muy parecido pero más complejo ocurrió con España. La otra gran monarquía borbónica tenía un inmenso imperio colonial en América cuyos límites lindaban con los Estados Unidos. Efectivamente también soñaba, como su aliada Francia, con debilitar a Gran Bretaña pero temía el mal ejemplo que para sus intereses coloniales constituía la independencia de unas antiguas colonias, sobre todo, en suelo americano. La diplomacia española, como la inglesa, francesa, holandesa y rusa, tenía años de tradición y reglas que no iban a dejar de sorprender a los revolucionarios americanos. Potencia teóricamente neutral hasta 1779, tardó en reconocer la soberanía de los Estados Unidos. Visitada en 1777 por uno de los agentes americanos en Europa, Arthur Lee, la actitud de las autoridades fue una señal de las dificultades que los revolucionarios tendrían en suelo español. A Arthur Lee no se le permitió llegar a la Villa y Corte de Madrid. Un flamante nuevo Secretario de Estado, el conde de Floridablanca, que se había hecho cargo de su cartera en febrero de 1777, defendía la neutralidad española y, desde luego, no quería reconocer como potencias soberanas a las «colonias insurgentes»¹⁵. El agente americano sólo logró entrevistarse en Burgos y Vitoria con el Secretario de Estado saliente de Carlos III, el marqués de Grimaldi y con el comerciante vasco Diego Gardoqui y obtener ayuda indirecta para la guerra¹⁶. Pero no fue reconocido por las autoridades españolas como agente de una nación que para España simple y llanamente no existía.

Dos años después, España fue también el lugar de residencia y de trabajo diplomático para un desesperado John Jay. El hasta entonces presidente del congreso de la Confederación tenía una misión diplomática

¹⁴ B. PERKINS, *The Cambridge History of American Foreign Relations. Volume I. The Creation of a Republican Empire, 1776-1865*, Cambridge University Press, New York, 1995, p. 1. También BEMIS (1959), p. 18.

¹⁵ Sobre la figura vital para la ilustración española del conde de Floridablanca veáanse C. ALCÁZAR MOLINA, *Los hombres del Despotismo Ilustrado en España. El conde de Floridablanca. Su vida y su obra*, Murcia, 1934; también es interesante la introducción de A. FERRER DEL RÍO, *Obras originales del conde de Floridablanca y escritos referentes a su persona*, t. LIX. Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1867. Más reciente la obra de J. HERNÁNDEZ FRANCO, *La gestión política y el pensamiento reformista del conde de Floridablanca*, Murcia, 1984.

¹⁶ J. C. SANTOYO, *Arthur Lee. Historia de una embajada secreta*, Vitoria, 1977.

difficil¹⁷. Días antes de su partida hacia España, como ministro plenipotenciario de los Estados Unidos en Madrid, el 3 de abril de 1779, la Monarquía Católica había dado un ultimátum a Gran Bretaña. Carlos III ofrecía a Gran Bretaña la posibilidad de actuar de intermediario entre las partes en guerra. Pero sin esperar la respuesta británica, Carlos III de España firmaba el tratado secreto de Aranjuez con su aliada Francia. Por él, España entraba en guerra contra Gran Bretaña y no lo hacía como aliada de los Estados Unidos sino de «su hermana Borbónica». Además el nuevo tratado recogía el compromiso de las dos potencias a no concluir tratados de paz con ninguna de las partes y a no abandonar la guerra hasta que España recuperase Gibraltar. Francia también prometía, que si ella conseguía Terranova, España se aseguraba la pesca en los bancos del norte donde los marinos vascos llevaban años presentes. Los norteamericanos estaban preocupados y dolidos con la vieja diplomacia europea. El artículo VIII del primer tratado firmado por los Estados Unidos, el Tratado Franco Americano de 1778, establecía que ninguna de las partes firmaría una tregua o paz con Gran Bretaña «sin obtener antes el consentimiento formal de la otra». Los Estados Unidos desde luego consideraban «su» guerra contra la metrópoli, como una guerra de independencia y, en cualquier caso, una guerra americana. La inclusión en el tratado hispano francés de viejos problemas entre las potencias europeas, como era la recuperación del Peñón de Gibraltar, como premisa para firmar una paz, no lo podían comprender ni mucho menos compartir. Era obvio que los Estados Unidos querrían firmar la paz con Gran Bretaña en cuanto la antigua metrópoli fuera capaz de reconocer su soberanía. Los Estados Unidos no iban a estar de acuerdo con Francia si ésta quería continuar la guerra hasta recuperar el Peñón y por ello para los insurgentes el Tratado de Aranjuez, firmado entre las dos potencias borbónicas, contradecía el artículo octavo del Tratado entre Francia y los Estados Unidos. Además los tratados de Amistad y Comercio y de Alianza de 1778 tenían, como era habitual en la diplomacia europea del siglo XVIII, una cláusula secreta. «...En consecuencia de la íntima unión entre el rey cristianísimo y el rey de España... reserva el poder a su Católica Majestad de acceder a los tratados y de participar en su estipulación al tiempo que considere oportuno» —señalaba la parte secreta de los Tratados suscritos entre Francia y los Estados Unidos—. «Debe entenderse que si

¹⁷ R. B. MORRIS (ed.), *John Jay. The Making of a Revolutionary. Unpublished Papers. 1745-1780*, Harper and Row, Publishers, Nueva York, 1975.

alguna de la estipulaciones de dichos tratados no son del agrado del rey de España, su Majestad Católica puede preparar otras condiciones»¹⁸. Es decir, que aparentemente Francia coincidía con los Estados Unidos en el deseo de que España suscribiera también los tratados. Pero era obvio que Francia aquí también jugaba un doble juego. Francia sabía que la Monarquía Hispana, con inmensos intereses en América no compartía la política francesa en relación a los Estados Unidos. La firma de un Tratado Secreto entre España y Francia era una muestra clara. En lo único que coincidían las dos potencias borbónicas era en su deseo de debilitar a Gran Bretaña. El Tratado Secreto de Aranjuez entre el rey Cristianísimo y el rey Católico sólo era un ejemplo más de la complejidad de la diplomacia europea. Para los representantes de los Trece Estados en el Congreso Continental, contradecía los únicos tratados que hasta entonces habían firmado los Estados Unidos.

John Jay tenía una difícil misión y lo sabía. Habiendo firmado España un tratado con Francia y declarado la guerra a Gran Bretaña no tenía el revolucionario norteamericano muchas esperanzas en su misión diplomática. En las instrucciones que el Congreso Continental dio a su nuevo ministro en Madrid quedaban claras las intenciones de los trece estados. En primer lugar buscaban, como siempre, el reconocimiento de su soberanía. El mero hecho de que España accediese a firmar tratados «de Alianza y Amistad y Comercio» ya presumía el reconocimiento de la nueva nación. La intención del Congreso de los Estados Unidos era que se adhiriera al Tratado suscrito con Francia en 1778. Así se reforzarían los intereses de los Estados Unidos frente a la defensa de los viejos conflictos territoriales europeos, tan obvios en el Tratado de Aranjuez. Además otras dos cuestiones eran vitales para las colonias rebeldes. Una vez que España había entrado en guerra contra Gran Bretaña estaba claro que reconquistaría la Florida. Había pues que establecer de forma clara los límites entre los ahora trece estados y la vieja Monarquía Hispana y además estaba el problema del Misisipí. Si España efectivamente conseguía Florida, controlaría las dos márgenes del gran río. Los territorios del Oeste de los Estados Unidos consideraban vital para su existencia y crecimiento la navegación por el río. También creían importante lograr el derecho de depósito de sus mercancías en algún puerto del bajo Misisipí. Para justificar este derecho recordaban el Tratado de París, de 1763, en

¹⁸ John Jay, Letterbook, 24 dic. 1779-19 nov. 1782. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia, Nueva York.

donde una Francia absolutamente derrotada les reconocía, como en otro lugar señalamos, «a los súbditos de Su Majestad Británica» la posibilidad de descender por el gran río hasta el Golfo de México. En un momento de euforia el Congreso también pidió a John Jay que lograra un préstamo de cinco millones de dólares. Pero antes debía intentar lograr una ayuda económica inmediata. Lo que los Estados Unidos ofrecía a cambio no era mucho. «Los Estados Unidos garantizarán las mismas (Las Floridas) a su Majestad Católica, siempre y cuando» —afirmaba el Congreso— «los Estados Unidos disfruten de la libre navegación del Misisipí hacia y desde el mar», concluían las instrucciones¹⁹.

A estos difíciles cometidos se añadía la falta de independencia de la diplomacia americana. Todavía, en 1779, los Estados Unidos estaban inseguros en política internacional e ingenuamente identificaban sus intereses con los de su única aliada Francia pensando siempre que les iba a tutelar. Así John Jay tenía que comentar todos sus pasos diplomáticos al embajador de Francia en Madrid y al Secretario de Estado francés.

Cuando John Jay y su comitiva arribó a Cádiz, presumían que su misión sería difícil pero nunca imaginaron cuanto. Al ministro plenipotenciario de los Estados Unidos le acompañaba un pequeño círculo de personas: su secretario oficial, William Carmichael, representante en el Congreso por Maryland y antiguo secretario de la legación americana en París; su secretario privado y cuñado Henry Brockholst Livingston; su sobrino de doce años Peter Jay y, sobre todo, según los diplomáticos españoles, su influyente mujer, Sarah Livingston Jay²⁰. Habían tenido una travesía difícil. No sólo por dificultades materiales y climáticas sino también por tensiones que habían aflorado durante todo el viaje entre el antiguo representante francés en Estados Unidos, Conrad Alexandre Gérard, y John Jay. «M. Gérard herido por su disgusto al no poder llegar antes

¹⁹ Un excelente trabajo sobre la misión de John Jay en España R. SÁNCHEZ MANTERO, «John Jay en España 1779-1782», *Anuario de Estudios Americanos*, XXIII, 1967, pp. 1389-1431. Las Instrucciones de John Jay en John Jay, Letterbook, 24 dic. 1779-19 nov. 1782. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

²⁰ Las relaciones de este pequeño grupo fueron siempre difíciles. Las más enconadas fueron las de William Carmichael y John Jay. Desde el inicio John Jay desconfió de su secretario oficial. Su carácter era expansivo y además pesaron siempre sobre él dudas de fidelidad. Para muchos de sus coetáneos y para algunos historiadores Carmichael fue un agente secreto empleado por el gobierno británico. Véase S. F. BEMIS, «British Secret Service and the French-American Alliance», *American Historical Review*, XXIX, 1924, pp. 474-95. Defiende la figura de Carmichael, S. G. COE, *The Mission of William Carmichael to Spain*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1928.

a Francia... ha dejado de tener esa cordialidad y franqueza que habían caracterizado su relación conmigo», escribía John Jay durante la travesía²¹.

El primer aviso de las dificultades que esperaban a Jay, fue la negativa de Carlos III a recibir al antiguo representante francés en Estados Unidos. El Rey Católico, al igual que hizo posteriormente Catalina de Rusia, insistía en no reconocer la soberanía de los Estados Unidos por lo que era obvio que Francia no había podido tener representantes diplomáticos en Filadelfia. Conrad Alexandre Gérard partió a París, después de una semana en Madrid, sin ser reconocido como diplomático por Carlos III²². La idea de una tutela francesa a la diplomacia americana no parecía interesar a los españoles. España consideraba que no necesitaba pactos con antiguas colonias para lograr sus objetivos políticos y territoriales. Bastaba con su alianza con Francia.

A partir de ese primer «movimiento» de la diplomacia española la actitud de John Jay fue todavía más cauta. Envió, primero, a la Corte desde Cádiz, a su secretario, con una carta que erróneamente había dirigido al Ministro de Indias, entonces José de Gálvez, para tantear el terreno. «Para darle la carta al señor Galvaise (sic), ... creo que sería más agradable para él recibir mi Despacho de usted que le podrá informar de los distintos asuntos sobre los que el puede elegir saber» —escribía John Jay en las instrucciones que dio a William Carmichael—. «...Trata al embajador francés con gran amabilidad, sinceridad y con el grado de con-

²¹ Richard B. MORRIS, *The Peacemakers. The Great Powers and American Independence*, Harper and Row Publishers, Nueva York, 1963, p. 45. Además para toda la labor política y diplomática de John Jay existen diversos fondos. En la Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia, en Nueva York, se encuentran los papeles —cartas, manuscritos, documentos y recopilaciones de cartas— de John Jay y parte de su familia. La correspondencia de John Jay es más conocida porque se han realizado publicaciones. Veáanse H. P. JOHNSTON (ed.), *The Correspondence and Public Papers of John Jay*, Nueva York, Londres, 1890; F. MANAHAN, *John Jay. Defender of Liberty against Kings and Peoples. Author of the Constitution and Governor of New York. President of the Continental Congress. Co-author of the Federalist. Negotiator of the Peace of 1783 and the Jay Treaty of 1794. First Chief of Justice of the United States*, The Bobbs-Merrill Company, Nueva York, 1935. También sobre este primer período de la vida política de John Jay R. B. MORRIS, *John Jay. The Making of a Revolutionary. Unpublished Papers 1745-1780*, Harper and Row, Publishers, Nueva York, 1975. Pero tan interesante como la correspondencia política de John Jay son las cartas privadas de su mujer Sarah. No están publicadas en su totalidad pero se pueden consultar en la Universidad de Columbia.

²² R. B. MORRIS (ed.), 1975, p. 716.

fianza que ...la alianza entre nosotros prescribe» —continuaba el ministro plenipotenciario de los Estados Unidos—. «Cuando hables de los asuntos americanos recuerda hacer justicia a Virginia y a los territorios del Oeste cerca del Misisipí, cuenta sus duros enfrentamientos con los salvajes... y cita en tus conversaciones que serán necesarios años para poblar esos territorios... y no introduces nada de naturaleza privada por escrito a no ser que utilices un código cifrado», afirmaba John Jay²³.

«Querido Señor: Llegué a esta ciudad el once por la tarde tras un viaje tedioso y desagradable» —escribía William Carmichael desde Madrid casi un mes después de su partida—. «...Investigando averigüé que el Señor De Gálvez estaba en El Pardo, cerca de dos leguas de Madrid, donde el rey reside actualmente y a lo largo de una conversación descubrí que el canal adecuado de comunicación debía haber sido a través del Conde de Floridablanca. Parece que la envidia prevalece entre estos Ministros, lo que hace nuestra situación más delicada...», concluía el secretario de John Jay²⁴. La respuesta del Secretario de Estado español no llegó mucho después que la de Carmichael. El 24 de febrero escribía Floridablanca, desde El Pardo, felicitando a John Jay por el nombramiento del cargo «que ha señalado usted en su carta...». El Secretario de Estado español evitaba así la utilización del término Ministro Plenipotenciario, manteniéndose firme en su política de no reconocimiento de los Estados Unidos. Continuaba la carta de Floridablanca: «... También Su Majestad ha escuchado con placer el deseo de las Colonias de establecer una alianza con España... no existe ninguna dificultad en que su excelencia venga a la Corte y explique sus intenciones y las del Congreso...». John Jay tenía así, en 1780, garantías de poder arribar a la Villa y Corte de Madrid sorteando las afrentas que había sufrido el último agente americano en España, Arthur Lee, y las del representante francés en Estados Unidos, Gérard. Pero en la misma carta enviada por el Secretario de Estado español aparecía la que fue la estrategia de la diplomacia española durante la larga estancia de John Jay junto a la Corte de Carlos III. Antes de conferenciar con las autoridades españolas se le exigía la preparación de un Informe sobre la situación de las antiguas colonias. Población, forma de gobierno de «cada provincia», situación polí-

²³ John Jay a William Carmichael, Cádiz, 27 de enero de 1780. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

²⁴ William Carmichael a John Jay, Madrid, 15 de febrero de 1780. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia. Repr. en R. B. MORRIS (ed.), 1975, pp. 729-730.

tica, militar y financiera era lo que interesaba a la Corte de Carlos III. Elaborar el texto requería tiempo y suponía un atraso en la primera reunión entre norteamericanos y españoles. Y ése fue uno de los mecanismos utilizados por España en su temprana relación con la Confederación de los Estados Unidos de América. Aplazamientos de las reuniones, utilización de distintos interlocutores, falsas promesas y falta de claridad. Estrategias que desesperaron al eficaz y puritano John Jay y que, sin embargo, posibilitaron a Floridablanca mantener a un ministro de los Estados Unidos en Madrid sin reconocer a la República norteamericana. España, ya en guerra contra Gran Bretaña, quería debilitar a su enemiga pero no pretendía reforzar ni política ni diplomáticamente a las antiguas colonias inglesas con su reconocimiento.

Todavía a principios de 1780, John Jay creía en la buena voluntad de Floridablanca. Así siguiendo su recomendación se dirigió a la Villa y Corte de Madrid e inició la preparación del informe sobre los Estados Unidos. «...Estoy contenta con Madrid y espero que mi satisfacción incrementará cuando adquiera la lengua del País...» —escribía optimista la mujer de John Jay, Sarah Livingston Jay a su madre—. «...Hemos sido muy afortunados al alquilar una casa muy apropiada; que tiene la ventaja de contar con una fuente en el patio»²⁵. Instalados en una casa de la Calle San Mateo iniciaron su vida madrileña. Dos meses tardó John Jay en preparar su interesante informe sobre los Estados Unidos para Carlos III y sus ministros. «...En los panfletos que tengo el honor de transmitir a su excelencia... encontrará las constituciones de Nueva York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Carolina del Sur. Las otras no las tengo conmigo» —escribía John Jay a Floridablanca el 25 de abril de 1780—. «A grandes líneas son todas muy similares... no hace falta que le diga a su excelencia que estas nuevas formas de gobierno fueron elaboradas por personas nombradas y autorizadas por el pueblo para ese propósito expreso» —continuaba Jay en la parte política de su informe— «que fueron en general instituidas con gran prudencia y resolución basadas en esos principios elementales y liberales que son por un lado garantizar la práctica de la libertad cívica y religiosa y por otro proveer el derecho de justicia y el ejercicio del necesario poder del gobierno», afir-

²⁵ Sarah Livingston Jay a Susannah French Livingston, Madrid, 13 de mayo 1780. Sarah Livingston Jay (Mrs. John). Letterbook, 1779-1781. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia. También repr. en R. B. MORRIS (ed.), 1975, p. 694. Sobre la figura de Sarah Livingston, veáse Geraldine BROOKS, *Dames and Daughters of the Young Republic*, Thomas Y. Crowell and Co. Publishers, Nueva York, 1901.

maba orgulloso a las absolutistas autoridades españolas el revolucionario norteamericano²⁶.

Tras el Informe John Jay esperaba ser recibido. Se trasladaba con la corte a los distintos Sitios Reales, permaneciendo su familia en Madrid. «El Rey prefiere sus palacios en el campo que estar en Madrid» —escribía de nuevo Sarah Livingston Jay a su madre— «y por ello pasa muy poco tiempo aquí, en todo el año no deben sumar treinta o cuarenta días. Esto puede ser muy agradable para el rey pero es inconveniente y caro para los embajadores y ministros extranjeros», se quejaba amargamente Sarah²⁷. Manteniendo su fe en la ayuda francesa, John Jay mantenía informados al conde de Vergennes, secretario de Estado francés, y al embajador en Madrid, el conde de Montmorin, de sus escasos avances diplomáticos²⁸.

La primera reunión con el conde de Floridablanca se desarrolló en Aranjuez el 11 de mayo de 1780. Si hacemos caso a las notas de John Jay la entrevista fue cálida. Floridablanca se disculpó por su desconocimiento del inglés y enseguida pasaron a tratar los dos puntos claves en las relaciones hispano-norteamericanas: ayuda económica y un tratado que implicase el reconocimiento de soberanía y, además, la libre navegación por el Misisipí para los norteamericanos. Los apuros económicos de la Confederación de los Estados Unidos durante la guerra eran tan grandes que el Congreso, sin consultarlo con sus representantes diplomáticos en Europa, extendió sobre ellos letras de cambio. En el caso de John Jay la cantidad era de cien mil libras esterlinas y además tenía muy poco tiempo antes de su vencimiento²⁹. La posición española sobre la ayuda económica no fue clara. Sin comprometerse de forma firme Floridablanca le hizo albergar esperanzas a John Jay sobre la posibilidad de préstamos. En cambio, la postura del Secretario de Estado sobre el Tratado fue tajante.

²⁶ John Jay a Floridablanca, Madrid, 25 de abril de 1780. A.H.N. Estado, leg. 3884 bis, exp. 8. También en John Jay. Letterbook, 24 dic. 1779-18 nov. 1782. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

²⁷ Sarah Livingston Jay a Susannah French Livingston, Madrid, 13 de Mayo 1780. Sarah Livingston Jay (Mrs. John). Letterbook, 1779-1781. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia. También repr. en R. B. MORRIS (ed.), 1975, p. 694.

²⁸ Veáanse el conde de Vergennes a John Jay, Versalles 13 de marzo de 1780; Jay al conde de Vergennes, Aranjuez, 9 de mayo de 1780; Jay al conde de Montmorin, Madrid 11 de abril de 1780; Montmorin a Jay, Madrid abril de 1780. John Jay Letterbook, 24 de dic. 1779-19 nov. 1782. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

²⁹ R. SÁNCHEZ MANTERO, 1967, p. 1403.

España no estaba dispuesta a permitir la libre navegación por el Misisipí a los ciudadanos de los Estados Unidos. Mientras que las antiguas colonias no retirasen esa petición no se firmaría un Tratado entre España y los Estados Unidos³⁰. Desde ese primer encuentro y hasta la partida del ministro norteamericano las cosas cambiaron poco. Sólo la actitud de John Jay fue diferente. Al principio confiaba en las palabras y actitudes de sus interlocutores. Pero tras dos años de encuentros con el Secretario de Estado o con intermediarios —el comerciante vasco Diego Gardoqui, el Secretario de Floridablanca, del Campo o el embajador de Francia en Madrid, el conde de Montmorin— John Jay y su familia supieron que todo eran estrategias y que no había ninguna intención de firmar un Tratado con los Estados Unidos. Pero el interés de la Confederación en la ayuda económica y en la firma de un Tratado era tan grande que llegó a renunciar a su única exigencia. El dos de julio de 1781, John Jay cumplía con su deber y transmitía al gobierno español la decisión del Congreso de los Estados Unidos de ceder sobre su pretensión de la libre navegación del Misisipí si ello possibilitaba la firma de una alianza. Personalmente John Jay no estaba de acuerdo con la renuncia. Sabía que el Oeste necesitaba una salida al Golfo de México y pensaba que la nueva actitud americana causaría tarde o temprano un enfrentamiento armado con la Monarquía Católica. Pero aceptó la decisión de su Congreso. A pesar de esta dolorosa renuncia, la actitud española no cambió. Floridablanca siguió dando largas, exigiendo condiciones, en este caso mayor precisión en la oferta americana, y aplazando las reuniones. De nuevo John Jay hizo un esfuerzo, y tras una nueva entrevista con Floridablanca celebrada en San Ildefonso el 19 de septiembre de 1781, el ministro norteamericano presentaba, el día 22, propuestas concretas para la firma de un Tratado de Amistad y Alianza. El artículo VI afirmaba que «los Estados Unidos dejaran a Su Majestad Católica y se abstendrán en un futuro de utilizar o intentar utilizar la navegación del río Misisipí desde los 31 grados de latitud Norte —que es el punto donde abandona los Estados Unidos— hacia el Océano». El artículo VIII aseguraba que los «Estados Unidos garantizaban a su Católica Majestad todos sus dominios en Norte América»³¹. A pesar

³⁰ «Notes of a conference between M. Jay and the Count of Floridablanca». Aranjuez, 11th May, 1780», John Jay, Letterbook, 1779-1782. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

³¹ Jay a Floridablanca, 22 de sept. de 1781. A.H.N. Estado, leg. 3884 bis, exps. 13 y 15. Véase también French Ensor CHADWICK (1909), *The Relations of the United States and Spain: Diplomacy*, Russell and Russell, Nueva York, 1968.

de esta oferta concreta la actitud española no cambió. De nuevo la diplomacia española se hacía esperar. Carlos III no formuló ninguna respuesta a la oferta norteamericana. Esta «última» espera clarificó mucho las cosas a John Jay. España no iba a firmar, por el momento, un tratado con los Estados Unidos y además, los políticos españoles no lo expresarían con claridad. La política exterior de Francia, la presumible «tutora» de las antiguas colonias, tampoco era transparente. Para Jay ya, en 1781, era obvio que su Majestad Cristianísima conocía la posición que España iba a mantener en relación a los Estados Unidos desde 1779. Francia sabía que España no iba a adherirse al Tratado de Amistad y Comercio ni mucho menos al de Alianza. El conde de Montmorín, a pesar de ser uno de los pocos amigos de la familia Jay en Madrid, no había sido franco con sus jóvenes aliados. En realidad, la función francesa se había limitado a actuar de intermediaria entre sus dos aliados, los Estados Unidos y España, conociendo de antemano que sus intenciones eran absolutamente dispares.

La situación de John Jay y su familia en Madrid era cada vez más dura. La católica España chirriaba a los puritanos norteamericanos. «Cuando nuestra hija nació, ella (una amiga española) propuso, como es costumbre aquí, darle el nombre del Santo del Día, porque (los españoles) están muy orgullosos de contar por lo menos con un santo para cada día del año» —escribía satírico John Jay a su suegro William Livingston desde Madrid—. «Pero como los Santos están en guerra con nosotros, los herejes, mejor la llamaremos como a alguna pecadora que probablemente lo apreciará más», concluía³². Las diferencias culturales, el alejamiento de la vida social de la corte ocasionado por el no reconocimiento de John Jay como representante de los Estados Unidos, los continuos fracasos de Jay en su pretensión de firmar un tratado y los problemas entre los miembros de la pequeña legación americana en Madrid hicieron que la vida de la familia Jay en Madrid fuera insoportable. «...Hemos aquí en un país, cuyas costumbres, lengua y religión son absolutamente contrarias a las nuestras» —escribía Sarah Livingston a su madre—, «sin conexiones, sin amigos; juzga entonces si Dios no podría habernos deparado un presente más aceptable»³³.

³² John Jay a William Livingston, Madrid, 14 de julio de 1780. John Jay, *Letterbook, 1779-1782*. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

³³ Sarah Livingston Jay a Susannah French Livingston, Madrid 28 de agosto de 1780. Sarah Livingston Jay (Mrs. John). *Letterbook, 1779-1781*. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia. Reproducida por R. B. MORRIS, 1975, p. 709. La percepción que la historiografía española ha tenido de la «misión diplomática» de John

Cuando en 1782 Benjamín Franklin escribió a John Jay, pidiéndole que acudiese a París para ayudarle en las negociaciones de Paz, el ministro plenipotenciario y su familia estaban preparados para abandonar la Villa y Corte de Madrid. «Preséntese aquí tan pronto como pueda. Será de una gran ayuda. España se ha tomado cuatro años para considerar si debe negociar con nosotros o no» —escribía Benjamín Franklin a su amigo John Jay desde París—. «Dele cuarenta y vamos entre tanto a ocuparnos de nuestros propios asuntos». No se hizo una despedida oficial. John Jay aparentemente abandonaba la corte española con la idea de regresar. Pero tanto John Jay como su familia sabían que no sería así. En Madrid quedaba un solitario William Carmichael como único representante de los Estados Unidos ante la Monarquía Católica³⁴.

LA FORJA DE UNA DIPLOMACIA INDEPENDIENTE

Si algo había aprendido John Jay en su larga estancia madrileña es que las naciones se mueven por sus propios intereses. Mientras estos coinciden, los estados pueden establecer alianzas que, además, a veces no se respetan. Estaba claro que los intereses de la vieja Monarquía Católica y los de los Estados Unidos sólo coincidían en una pequeña parte y empezaba a vislumbrarse que la doble alianza francesa, con su hermana borbónica por un lado y con los Estados Unidos por otro, no siempre era compatible. «No confío en ninguna de las Cortes de Europa pero sería impropio airear este sentimiento», escribía John Jay desde París³⁵.

Jay ha sido muy diferente de la que ha tenido la historiografía norteamericana y es lógico que así sea conociendo la disparidad de las fuentes. En las fuentes del Archivo Histórico Nacional son habituales los comentarios peyorativos sobre el enviado norteamericano. Tanto Floridablanca como Del Campo o Gardoqui presentan una imagen de John Jay como de hombre difícil y poco claro. Sin embargo, si se revisa la correspondencia de Jay con su familia y con el Congreso, son los diplomáticos e intermediarios españoles los que se comportan de forma oscura. Lo que sí está claro es que la diplomacia española nunca percibió a Jay y a su mujer Sarah como pertenecientes a las elites intelectuales y políticas norteamericanas y por lo tanto occidentales. Una cierta condescendencia con los habitantes de las colonias era habitual en la Europa del siglo XVIII. Además su no reconocimiento como representante oficial de los Estados Unidos y el alejamiento de la vida social de la corte, desde luego, no facilitaron la comprensión mutua.

³⁴ R. B. MORRIS (ed.), *John Jay. The Winning of the Peace. Unpublished Papers 1780-1784*, Nueva York, Harper and Row, Publishers, 1980. pp. 237-455.

³⁵ John Jay, París 22 de abril. John Jay Letterbook, 10 de septiembre 1782-25 de julio 1784. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

Conforme la guerra avanzaba, el Congreso de los Estados Unidos reflexionó sobre los acuerdos de paz. Estos debían firmarse en Europa y para ello eligieron un pequeño comité que les representase. Entre el 11 y el 14 de junio de 1781 fueron designados John Adams, John Jay, Benjamín Franklin, Henry Laurens y Thomas Jefferson. Pero cuando Benjamín Franklin, a finales de 1781, estuvo seguro de que se iniciaban las negociaciones de paz e intentó reunir a los miembros del comité, sólo acudieron a París John Jay y John Adams. Laurens había sido capturado por los británicos en el Atlántico y estaba preso en la torre de Londres y Thomas Jefferson, entonces gobernador del estado de Virginia, se disculpó³⁶.

Las posiciones de los tres comisionados norteamericanos en París no siempre fueron convergentes. Fueron más radicales John Jay y John Adams, que Benjamín Franklin. Si bien los tres representantes de los Estados Unidos tenían instrucciones de negociar una paz con Gran Bretaña siempre de acuerdo con su aliada Francia, pronto John Jay y John Adams demostraron sus resistencias. Pensaban que una paz negociada a solas con Gran Bretaña les posibilitaría la obtención de mejores resultados. Además los dos representantes desconfiaban de la diplomacia europea. La proximidad de las cortes de París y de Madrid les hacían dudar de las verdaderas intenciones de Francia. «...Esta Corte (la francesa) nos apoyará en la medida y en aquellas materias que les puedan beneficiar pero, desde luego, en mi opinión no irá más allá» —escribía John Jay, en 1782, a su compañero de comisión John Adams—, «tienen interés en separarnos de Gran Bretaña; y en ese punto, creo, que debemos depender de ellos»—continuaba— «pero no les interesa que nos convirtamos en una nación formidable y grande y no nos van a ayudar a lograrlo»³⁷.

También para la metrópoli sería bueno negociar en secreto con sus antiguas colonias. Para Gran Bretaña, el reconocimiento de la independencia como fruto de una negociación era mucho más positivo que otorgarla como consecuencia de haber perdido una guerra. Además negociando con sus antiguas colonias podían introducirse puntos que supusieran un futuro conflictivo para las otras potencias coloniales y también lograr beneficios comerciales.

³⁶ S. F. BEMIS, 1958, p. 45.

³⁷ John Jay a John Adams, 26 de octubre de 1782. John Jay Letterbook. 10 septiembre 1782-25 julio 1784. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

Fue el azar lo que ocasionó que Lord Sheburne entrase en contacto con Franklin. Amigos comunes transmitieron el deseo que tenían las colonias de negociar al entonces ministro de Asuntos Coloniales inglés. El envío de Oswald, como agente de Sheburne, con el encargo de abrir conversaciones con los representantes de las antiguas colonias en París, inició un proceso que supuso un gran éxito para los Estados Unidos. Antes de la llegada a París de John Jay y John Adams las negociaciones fueron, siguiendo la tónica de la diplomacia norteamericana, transparentes para su aliada Francia. Pero la participación de John Jay y John Adams supuso un giro radical en las conversaciones. Y en ello tuvo mucho que ver el trato recibido por John Jay en Madrid.

La marcha de John Jay de Madrid, y la comunicación del conde de Vergennes al secretario de estado español, conde de Floridablanca, de la presencia de agentes ingleses que tenían encomendadas las negociaciones de paz en París fueron los motivos de que la monarquía hispana iniciase conversaciones no sólo con los enviados norteamericanos, para lograr cerrar un tratado sino, también, con los ingleses para iniciar el proceso de paz. «Debe prevenir a su excelencia que él así le autoriza... para oír a éste y cualquiera otro diputado norteamericano» —escribía Floridablanca al embajador de España en París, el conde de Aranda—, «como lo está igualmente respecto al emisario inglés Oswald»³⁸. Desde el inicio de las conversaciones las posturas española y norteamericana fueron antagónicas. Floridablanca había explicado al conde de Aranda «que el principal punto y tal vez el único, que nos interesa con los Estados Americanos es el libre y privativo uso o navegación del río Misisipí por razones que v.e. comprende muy bien». Es decir España mantenía la misma posición que había tenido durante toda la contienda. Le interesaba el dominio exclusivo del seno mexicano para garantizar el cumplimiento del pacto colonial y la llegada del tesoro americano. La posición norteamericana estaba también clara. Benjamín Franklin, John Jay y John Adams consideraban imprescindible «dar salida libre a los productos de sus provincias interiores» y por supuesto tenían interés en los territorios entre los Alleghenies y el Misisipí.

La estrategia que los enviados americanos utilizaron en París fue diseñada por John Jay y la había aprendido en su larga estancia en Madrid. Reuniones aplazadas, requisitos exigidos y doble juego fue lo que unos

³⁸ Floridablanca a Aranda, Aranjuez, 17 de mayo 1782, minuta. A.H.N. Estado, leg. 3885, expediente 1.

sorprendidos conde de Aranda y conde de Vergennes apreciaron en la «nueva» diplomacia practicada por los representantes norteamericanos.

Las conversaciones entre el representante español, el conde de Aranda y John Jay en París fueron de todo menos fáciles. A pesar de los agasajos del viejo diplomático español, el enviado norteamericano John Jay, esta vez tenía claro sus objetivos. Entretener y despistar a las aliadas borbónicas, de las que ahora desconfiaba, e intentar negociar, en secreto, con la antigua metrópoli.

Las conversaciones oficiales entre España y los Estados Unidos en París se iniciaron el 3 de agosto de 1782. «Vino John Jay a las diez de la mañana y entrando en mi gabinete le presenté un gran mapa de la América Septentrional»³⁹. La sorpresa y la desolación de Aranda fue grande cuando John Jay le expresó las verdaderas intenciones norteamericanas. «Pregunté a Jay por donde tiraría su línea divisoria» —afirmaba Aranda— «y diciéndome que por una separación marcada por el Misisipí, puso su dedo en el origen y fue bajando casi hasta Nueva Orleans». Para España las pretensiones de los Estados Unidos eran simple y llanamente inconcebibles. Poseedora de la Luisiana desde 1763 y habiendo conquistado durante la guerra de independencia la Florida Occidental, las reclamaciones territoriales de las antiguas colonias inglesas les parecían asombrosas. Sin embargo los Estados Unidos consideraban que puesto que ellos habían vencido a Inglaterra «se subrogaban en sus derechos». La línea trazada en esa primera reunión por el conde de Aranda estaba francamente lejos de la dibujada por John Jay. «Fui a tomar expresamente la punta de los lagos... vine después a caer al confluente del río Gran Conhaway con el Ohio, para ir a buscar el recodo más entrante de la Carolina meridional, a fin de continuar la demarcación como visual a un lago en la tierra de los Apalaches» —escribía el embajador español— «que forman un río que no tiene nombre, y va a desaguar en el Atalahoma, o George River, pero sin llegar a él, sino marcando el cabo de la línea como indicante... dejándola sin correr al acercarse los límites de Georgia y la Florida asta saber cuáles fuesen los verdaderos»⁴⁰.

³⁹ Aranda a Floridablanca, París 10 de agosto, 1782. A.H.N. Estado, leg. 3885, exp. 1. Un ejemplar de ese mapa con las líneas de colores trazadas por los dos diplomáticos se halla en el Archivo Histórico Nacional de Madrid. Es una versión francesa del mapa del doctor Mitchel, de 1755. Su título traducido es el de «Amerique Septentrionale avec les routes, distances en milles, villages et ettablisements. François et anglois». A.H.N., Estado, Mapas, planos y dibujos 669.

⁴⁰ A.H.N. Estado, leg. 3885.

Además de las pretensiones territoriales, Jay recordó a Aranda que los Estados Unidos querían dar salida a sus productos por el Misisipí y que lucharían por obtener derechos sobre la pesca en Terranova.

Las intenciones y las nuevas formas de la diplomacia americana no dejaron de preocupar en las cortes de Madrid y de París. En sucesivas reuniones la estrategia norteamericana, tan parecida a la estrategia española con los Estados Unidos, apareció de forma nítida. John Jay «dudaba», en agosto de 1782, de la capacidad de Aranda para negociar con los Estados Unidos. «Permítame, sin embargo, recordarle, Excelencia que me ha sido otorgado pleno poder para conferenciar, tratar y concluir acuerdos con el embajador o plenipotenciario de su Católica Majestad, investido con iguales poderes» —puntualizaba John Jay al conde de Aranda—, «...sólo puedo sentir que mis intentos con el conde de Floridablanca, que fue *ex officio*, autorizado a conferenciar conmigo... fueron infructuosos... Sería un placer para mi ver estas negociaciones comenzar... le aseguro a su excelencia mi profundo deseo de iniciarlas tan pronto como su excelencia desee informarme que está autorizado». Todavía en septiembre, cuando ya estaba tratando en secreto con Gran Bretaña para intentar una paz separada y previa, seguía exigiendo a un sorprendido Aranda sus credenciales. «Tras conversar sobre asuntos cotidianos, el embajador me preguntó que cuándo iniciaríamos las conversaciones. Le dije que tan pronto como él me hiciera el honor de comunicarme sus poderes para negociar» —informaba John Jay al Congreso de los Estados Unidos—, «me respondió si el conde de Floridablanca no le había comunicado que estaba autorizado, admití que lo había hecho, pero le recordé que la forma normal de hacerlo... era la de intercambiar copias certificadas de sus respectivas comisiones...»⁴¹. Además, Jay atrasaba las reuniones utilizando otras tácticas. En sus negociaciones con el conde de Aranda Jay afirmó que todas las decisiones las debía tomar el Congreso de los Estados Unidos. «...Que no era posible en circunstancias de aver de tratar las colonias su suerte en Europa, que sus comisionados hubiesen de preguntar a Philadelphia» —escribía un incrédulo conde de Aranda a Floridablanca— «como desde París a Madrid, asunto de quince días para una contestación por camino seguro; y el suyo de seis meses por navegación incierta y arriesgada a enemigos y borrascas»⁴².

⁴¹ John Jay a Robert Livingston, septiembre de 1782. John Jay Letterbook, 10 de septiembre de 1782 - 25 de julio de 1784. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

⁴² A.H.N. Estado, leg.3885.

Mientras se entrevistaba con representantes franceses y españoles, exigía credenciales y aplazaba reuniones, copiando la estrategia que Floridablanca había seguido con él en Madrid, las gestiones, iniciadas por John Jay, para firmar una paz previa y separada con la antigua metrópoli avanzaban. Si hacemos caso al *Diario* que Jay escribió sobre sus negociaciones en París así como a su correspondencia, las razones que llevaron a los agentes norteamericanos a incumplir las Instrucciones recibidas de su Congreso, que les obligaban a comunicar todas sus acciones diplomáticas a su aliada Francia, fueron diversas. Por un lado la experiencia diplomática tanto de John Adams como de John Jay en Europa les hacía desconfiar de la vieja diplomacia continental. Por otro, estaban cada vez más convencidos de que Francia defendía los intereses de España frente a los de Estados Unidos y también sabían que unas buenas relaciones con Gran Bretaña harían la transición económica desde colonias a nación soberana más sencilla⁴³.

El 18 de septiembre de 1782, John Jay escribía al Congreso de los Estados Unidos sus resquemores sobre la actitud de Francia en relación a España. Por un lado, aseguraba que el espionaje británico había logrado interceptar una carta entre François Barbé-Marbois, secretario de la legación francesa en Filadelfia, y el secretario de Estado francés, el conde de Vergennes, en donde se afirmaba que no apoyarían las pretensiones norteamericanas de compartir los bancos de pesca de Terranova. Por otra, John Jay comunicaba a su país su certeza de que el enviado francés en Londres, el señor Rayneval, para tantear las condiciones de una futura paz, llevaba la intención secreta de defender los intereses españoles. «La mañana de la partida del señor Rayneval (a Londres), el conde de Aranda fue a Versalles...y mantuvo una conferencia con Vergennes y Rayneval de dos o tres horas» —escribía Jay al Congreso—. «Todos estos hechos juntos me han hecho conjeturar que el señor Rayneval iba a Inglaterra con las siguientes intenciones» —continuaba Jay—. «Primero para hacer saber a Lord Sheburne que las pretensiones de América de ser tratada por Gran Bretaña como una nación independiente antes de firmar un tratado no era aprobada... por esta corte, Segundo... para tantear a Lord Sheburne sobre el problema de la pesca... Tercero para impresionar a Lord Sheburne con la determinación española de poseer la

⁴³ John JAY, *The Diary of John Jay during the Peace Negotiations of 1782. Being a Complete and Faithful Rendering of the Original Manuscript, Now Published for the First Time. With an Introduction by Frank Monahan*, Yale University Press, New Haven, 1934.

exclusiva navegación en el Golfo de México y su deseo de mantenernos alejados del Misisipí, y también para insinuar la corrección de esa línea fronteriza que satisfecería a España y también dejaría a Gran Bretaña los territorios al norte del Ohio», finalizaba el comisionado norteamericano⁴⁴. Ese mismo día, John Jay escribía una carta a Lord Sheburne proponiéndole iniciar conversaciones secretas que fuesen ventajosas para ambas naciones.

El 30 de noviembre de 1782 los norteamericanos concluyeron las negociaciones y firmaron con los británicos los Artículos Preliminares de Paz. En ellos, Inglaterra no sólo reconocía la independencia de los Estados Unidos, sino que señalaba las fronteras de la joven república: la Florida al Sur, el Misisipí al Oeste, y el Canadá al Norte. El Misisipí por supuesto quedaba abierto a los barcos norteamericanos e ingleses. Además los norteamericanos tendrían derecho a pescar «en esas partes de las costas de Terranova que los pescadores ingleses utilicen». También Inglaterra obtenía beneficios. Al margen de sembrar las semillas de futuros litigios que perjudicarían a sus rivales España y Francia, los Preliminares defendían los derechos de los realistas norteamericanos⁴⁵. «Me he levantado a las seis y llegué a Versalles aun no a las nueve de la mañana —escribía apesadumbrado Aranda a Floridablanca— y al instante me habló Vergennes del asombroso tratado que habían concluido los americanos»⁴⁶.

Los Estados Unidos se habían alejado de la tutela francesa. Por primera vez tenían una diplomacia independiente que además había bebido mucho de la vieja diplomacia europea. Los revolucionarios americanos estaban dispuestos para iniciar una historia nueva pero la Confederación debía afrontar viejos problemas con estructuras políticas, económicas y sociales todavía frágiles.

HACIA LA UNIÓN FEDERAL

Los Artículos Preliminares entre Gran Bretaña y sus antiguas colonias, en realidad, marcaron el camino diplomático de los Estados Uni-

⁴⁴ John Jay a Robert Livingston, septiembre de 1782. John Jay Letterbook, 10 de septiembre de 1782 - 25 de julio de 1784. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

⁴⁵ «Preliminary Articles of Peace: November 30, 1782», *The Avalon Project at the Yale Law School*, <http://yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy>. 14-3-2000.

⁴⁶ A.H.N. Estado, leg. 3885.

dos. Por supuesto las potencias Borbónicas no reconocieron ninguno de los puntos recogidos en el tratado.

Cuando España firmó, el tres de septiembre de 1783, el Tratado de Versalles con Gran Bretaña, por expreso deseo del conde de Floridablanca, no se trataron los problemas concretos de los límites con la República. España recuperó Menorca y las Floridas —sin especificar cuáles eran sus fronteras—. A Inglaterra se le restauró las «Islas de Providencia y las Bahamas» y también mantuvo el derecho a la explotación del palo campeche «en un distrito cuyos límites se fijarán»⁴⁷. Por lo tanto concluía la participación de la Monarquía Católica en la Guerra de Independencia de los Estados Unidos sin que las relaciones entre España y las antiguas Trece Colonias inglesas hubiesen mejorado. La Monarquía Católica no había reconocido la soberanía de la República, no se habían fijado los límites entre el Imperio español y los Estados Unidos y no había habido acuerdo en la cuestión del Misisipí.

La joven nación tenía que reflexionar sobre su política internacional. También quería España, una vez establecida la paz, aclarar las diferencias con la Confederación de los Estados Unidos. Ahora Floridablanca pensaba que era mejor iniciar conversaciones en suelo americano. Su deseo era tener en Estados Unidos un hombre de confianza que le informase de los avatares de la república y negociara un tratado. El elegido fue Diego Gardoqui, uno de los españoles que mejor conocían los Estados Unidos a finales del siglo XVIII. Bilbaíno, hijo de una familia de comerciantes prósperos, había ampliado estudios en Londres y conocía bien a las antiguas colonias con las que la compañía familiar, «Gardoqui e hijos», llevaba años comerciando. Gardoqui además había tratado a muchos de los revolucionarios norteamericanos. Con Arthur Lee, como ya habíamos señalado, se había entrevistado en Burgos y Vitoria cuando los americanos buscaban todavía ayuda de las potencias borbónicas. A John Jay lo conoció en Madrid. Muchas veces había actuado de intermediario entre el ministro americano y el Secretario de Estado español⁴⁸.

⁴⁷ *Tratado definitivo de paz concluido entre el rey nuestro señor y el rey de la Gran Bretaña, firmado en Versalles a 3 de septiembre de 1783, con sus artículos preliminares, de orden del rey en Madrid*, Imprenta Real, Madrid, 1783.

⁴⁸ Sobre la interesante figura de Diego Gardoqui veáanse las conferencias publicadas de Eric BEERMAN, *El bilbaíno Diego de Gardoqui: el primer embajador de España en los Estados Unidos (1784-1789)*, Instituto Vasco de las Artes y las Letras, Bilbao, 1991, y Francisco de YGARTUA LANDECHO, *Diego de Gardoqui. Primer embajador de España en los Estados Unidos de Norteamérica*, Editorial Vizcaína, Bilbao, 1964. También las

Cuando en septiembre de 1784, Floridablanca le comunicó su decisión de enviarle a Estados Unidos como representante de los intereses de España, Gardoqui hizo una demostración de perspicacia diplomática. «Mi dueño y señor: aunque soy enemigo de tocar asuntos sin que se me mande» —escribía el nuevo Encargado de Negocios a Floridablanca—, «...creo que mi obligación es decir a V.E. que si se verifica que el señor Jay se quede con el Ministerio de aquellos Estados, como lo escriben, procurará hacernos todo el daño posible...». Efectivamente, el antiguo presidente de la Confederación, ministro plenipotenciario en Madrid y uno de los comisarios para negociar la paz en 1782, John Jay, fue elegido por el Congreso de la Confederación Secretario de Asuntos Exteriores. La perspicacia de Diego Gardoqui fue mucho más allá y le sugirió a Floridablanca una estrategia clara aunque no muy ortodoxa, para lograr los objetivos diplomáticos españoles. «Pero sin embargo de su talento y entereza, tiene cierto flanco débil por donde atacarlo con maña por el resorte que le mueve, se puede conseguir mucho», escribía enigmático en 1784 Gardoqui a Floridablanca sobre Jay. «Que Gardoqui se explique pues sabe la confianza que tengo en él», contestaba imperioso, poco después, el Secretario de Estado español. «El americano Jay, a quién generalmente se contempla de bastante talento y capaz de encubrir mucha parte de aquella debilidad que le es natural, manifiesta (por un trato continuado) que es hombre muy interesado, y que esta pasión la acrecienta su mujer» —escribía sagaz el nuevo representante español de su antiguo conocido norteamericano—. «Porque a más de contemplarse con mérito y tener bastante vanidad, gusta que la obsequien y mucho más que la regalen. Esta mujer, a quien ama ciegamente, le domina y nada se hace sin su conocimiento de modo que su dictamen prevalece... de donde infiero que con un poquillo de maña en el trato de ella y de algunos agasajos, hechos a tiempo, se conseguirá la amistad de ambos, porque creo con fundamento que proceden dispuestos a hacer una fortuna», afirmaba el comerciante Gardoqui⁴⁹. Que Floridablanca valoraba la opinión de su nuevo Encargado de Negocios era obvio porque el

obras de María Jesús CAVA y Begoña CAVA, *Diego María de Gardoqui. Un bilbaíno en la diplomacia del siglo XVIII*, Bizcaia Kutxa, Bilbao; de Natividad RUEDA, *La compañía comercial de Gardoqui e hijos, 1760-1800*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1992, y de Enrique FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ, «Esbozo biográfico de un Ministro Ilustrado. Diego de Gardoqui y Arriquirbar (1735-1798)», *Hispania*, 172, 1989.

⁴⁹ El primero en citar estos fragmentos de la correspondencia que Floridablanca y Gardoqui mantuvieron en 1784 fue Miguel GÓMEZ DEL CAMPILLO, *Relaciones diplomáticas entre España y los Estados Unidos, según los documentos del Archivo Histórico*

esbozo que había dibujado de John Jay, y sobre todo, de Sarah Livingston Jay, ocasionó la dotación de un fondo especial para «agasajos y regalos» a los políticos norteamericanos y a sus familias. «No es éste sólo sujeto que en su país tiene el mismo flaco, porque hay muchos más en el cuerpo que gobierna» —insistía Gardoqui— «y creo que alguna mano hábil que sepa aprovechar los lances, dar algunas comidas y, sobre todo, convidarles con buenos vinos, podrá sacar partido sin manifestar que les busca». Pero además de la forma de llevar a cabo sus objetivos —¿regalos y sobornos?—, Gardoqui recibió claras instrucciones del Secretario de Estado español que contenían los principios de su misión. Debía negociar un tratado entre España y los Estados Unidos que fijase «los límites de nuestras respectivas posesiones» y que privase a la república de la navegación por el Misisipí. A cambio España ofrecía los privilegios económicos propios de «nación más favorecida». Para establecer exactamente los límites septentrionales del Imperio español en América, Floridablanca ordenaba a Gardoqui que estuviera en contacto con Bernardo de Gálvez, «gobernador de las provincias de la Luisiana y Floridas», que conocía bien el territorio por sus triunfos frente a los ingleses en Norteamérica⁵⁰.

Por su parte, los Estados Unidos estaban contentos con el nombramiento de Gardoqui como «encargado de negocios» del rey Católico. Tras la llegada de Gardoqui a Nueva York, donde residía entonces el Congreso de la Confederación, el 25 de julio de 1785, el entonces Secretario de Estado, John Jay, fue «investido con los poderes, en representación de los Estados Unidos de América, para tratar, ajustar, concluir y firmar con Diego Gardoqui, el Encargado de Negocios de S.M. Católica» tratados. Pero una parte del documento del Congreso no gustó al ministro norteamericano. Jay aparecía como mero portavoz de la única institución común a los Estados, el Congreso de la Confederación. Debía comunicar el contenido de todas sus conversaciones con Gardoqui y ajustarse en la negociación a las decisiones de la institución. Tras la protesta de Jay en agosto de 1785, el Congreso le permitió mantener secreto sobre las partes más confidenciales de la negociación⁵¹.

Nacional, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1944, vol 1. El fragmento ha sido reproducido posteriormente muchas veces. Veáanse por ejemplo S. F. BEMIS, *Pinckney's Treaty. America's advantage from Europe's distress, 1783-1800*, Yale University Press, New Haven, 1960, p. 62, o Eric BEERMAN (1991), p. 33.

⁵⁰ «Instrucciones dadas a Diego de Gardoqui, 2 de oct. de 1784, minuta», A.H.N. legajo 3885, expte. 21. También en S. F. BEMIS (1960), pp. 64-65.

⁵¹ John JAY, «Record of the correspondence between the honorable John Jay Esqr. Secretary of the United States and Sr. Don Diego de Gardoqui, Encargado de Negocios

Las conversaciones entre Jay y Gardoqui fueron lentas y difíciles. La situación interna de los Estados Unidos parecía, en principio, favorecer las ambiciones de las potencias europeas. Tras la independencia, los Estados Unidos siguieron manteniendo su estatuto de Confederación de Estados. La soberanía, pues, recaía en cada uno de los Trece Estados y el Congreso de la Confederación mantenía sus escasas atribuciones. Continuaba sin poder fijar y recaudar impuestos, no tenía autoridad para reclutar tropas, ni capacidad para regular las relaciones comerciales entre los estados o con las potencias extranjeras. Pero, además, el proceso de funcionamiento era muy complicado. Todas las decisiones, incluso aquéllas que afectaban a las escasas materias que eran competencia de la Confederación, debían contar con el apoyo de nueve de los trece estados. Y el problema no era fácil de solucionar. Las enmiendas propuestas para reforzar las atribuciones de la Confederación, podían ser rechazadas con la oposición de un sólo estado. Al no existir un ejecutivo común, el Congreso, que trabajaba a través de comités, cumplía las funciones de gobierno de forma lenta y difícil. El sistema de comités funcionó mal. Los congresistas pertenecían a varios a la vez y no podían atender a ninguno bien. Si hacemos caso al historiador Bradford Perkins, el Comité de Correspondencia Secreta y su sucesor el Comité de Asuntos Exteriores nunca pudieron controlar la diplomacia norteamericana. Eran meros transmisores de las decisiones de un Congreso siempre dividido por los distintos intereses de los estados. A pesar de la creación, en 1781, del Departamento de Asuntos Exteriores el problema no se solucionó. Su Secretario seguía dependiendo en todas sus decisiones del Congreso⁵².

Estas dificultades en el proceso de toma de decisiones de los Estados Unidos fueron aprovechadas en las acciones indirectas iniciadas por las naciones europeas. Tanto Inglaterra como España atosigaron a la República con la finalidad de conseguir sus intereses territoriales y comerciales. Las estrategias fueron similares. Buscar alianzas con las naciones indias de la frontera de los Estados Unidos —en el caso de Inglaterra la frontera Norte y en el de España la Occidental— para evitar el avance de los colonos norteamericanos; y aprovechar los distintos intereses de los estados miembros de la Confederación para sembrar conflictos entre

of his C.M. relative to the negotiations of a treaty between the said U.S. and his said C.M. together with their respective powers to negotiate and sundry acts and Proceedings of Congress on the Subject of the said negotiation», Letterbook, 21 may. 1785-4 oct. 1789. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

⁵² S. F. BEMIS (1959), pp. 32-33.

ellos y debilitar así la política común. La única diferencia entre la política británica y la española es que España quería cerrar un tratado para limar las diferencias. Por lo tanto, mientras Gardoqui negociaba con John Jay el contenido de un posible tratado, España presionaba a través de acciones indirectas controladas por sus autoridades coloniales en Luisiana y las Floridas⁵³.

La debilidad de la Confederación de los Estados Unidos frente a la diplomacia secreta de las potencias europeas era obvia para todos. Durante las negociaciones Jay-Gardoqui esta debilidad se hacía explícita en los despachos con sus respectivas autoridades. Pero si bien, esa fragilidad fue la razón de que algunos de los miembros de la Confederación, entre ellos John Jay, estuviesen dispuestos a ceder y a firmar un tratado con España, también fue la causa última de que no se pudiera cerrar ningún tratado con la Potencia Borbónica.

El 3 de agosto de 1786 compareció Jay frente al Congreso explicando la necesidad de los Estados Unidos de ceder y concluir un tratado que objetivamente parecía ventajoso para España. Éste, según el Secretario de Asuntos Exteriores, tendría mayor validez «que ninguno de los que se hayan cerrado o se puedan cerrar con ninguna otra nación. He llegado a esta conclusión por la influencia que España puede que tenga y tendrá, tanto en nuestras políticas como en nuestro comercio». Para John Jay los artículos que España estaba dispuesta a incluir beneficiarían, de alguna manera, a los Estados Unidos. El hecho del estatuto «de nación más favorecida», incrementaría mucho el comercio norteamericano en Europa y, además, España se comprometía a pagar «en especie», lo que haría aumentar la liquidez de los Estados Unidos. Las únicas desventajas eran, según el Secretario de Estado norteamericano, que España mantenía su negativa a la libre navegación por el río Misisipí y tampoco accedía a las pre-

⁵³ Veáanse A. ALEGRE LOPERNA, «Aspectos de la dinámica político hispano-india en el SE norteamericano a fines del siglo XVIII», *Estudios*, 80-81, 1981, pp. 277-283; J. M. BERRY, «The Indian Policy of Spain in the Southwest», *The Mississippi Valley Historical Review*, 3, issue 4 (1917), pp. 462-477; J. A. ARMILLAS VICENTE, «La gran confederación india. Interacción Hispano-Angloamericana con las naciones indias del Sudeste norteamericano a fines del siglo XVIII», *Estudios sobre política indigenista española en América*, II, Valladolid, 1976, pp. 225-266. Sobre la llamada conspiración española la bibliografía es muy abundante. Veáanse William R. SHEPARD, «Wilkinson and the beginning of the Spanish Conspiracy», *The American Historical Review*, 9, 1904, pp. 490-506, y sobre todo José NAVARRO LATORRE y Fernando SOLANO COSTA, *¿Conspiración española?, 1787-1789. Contribución al estudio de las primeras relaciones históricas entre España y los Estados Unidos de Norteamérica*, Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 1949.

tensiones territoriales de los Estados Unidos. Pero frente a ello, John Jay también argumentó. A pesar de que eran dos puntos claves para los Estados Unidos al iniciarse las conversaciones y, a pesar de la dura defensa que Jay había hecho de ellos en Madrid, ahora, el Secretario de Estado, creía imprescindible ceder. Sus argumentos eran diversos. Insistiendo en la firmeza española en esos apartados, consideró que la despoblación del Oeste haría que la navegación del gran río no fuese necesaria hasta pasados quince o veinte años. Su propuesta era clara. Sin negar el derecho de los Estados Unidos a la libre navegación del Misisipí, se podía incluir una cláusula en el tratado que obligase a su revisión transcurridos esos años y, mientras tanto, acceder a la pretensión española de cerrar el río en su parte baja a los norteamericanos. Estaba convencido que si los Estados Unidos insistían en sus pretensiones, la guerra con la potencia borbónica sería inevitable. Pero su argumento más claro para ceder frente a las reclamaciones de España era la situación política de los Estados Unidos en 1786. «Por lo menos hasta que la nación americana se convierta más real y verdaderamente en una nación de lo que ahora es; lejos de estar bendecida con un gobierno eficaz, destituida de presupuestos, sin crédito público dentro y fuera de sus fronteras» —argumentaba John Jay frente al Congreso—. «Estaremos obligados a esperar pacientemente mejores días, o entraremos en una impopular y peligrosa guerra con muy pocas posibilidades de concluirla con una paz ventajosa o gloriosa... la situación de los Estados Unidos me parece seriamente delicada lo que nos obligará a que nuestra conducta, tanto en casa como en el extranjero, sea muy prudente hasta que un vigoroso gobierno nacional sea creado y el crédito público y la confianza restablecidos». El 10 de agosto, el Congreso pedía a Jay que se documentase con papeles de su archivo sobre los límites precisos que exigía España. «Se sabe que España reclama las dos Floridas» —contestaba Jay al Congreso el 17 de agosto de 1786— «y que considera que la Florida occidental se extiende más arriba de lo que admite nuestro tratado con Gran Bretaña, pero exactamente cuánto su Secretario lo ignora... también reclama algunos puestos en el Misisipí que consiguió durante la guerra pero no se sabe con precisión», terminaba de forma ambigua John Jay⁵⁴.

Si el Secretario de Estado norteamericano consideraba que la debilidad de los Estados Unidos, por ser una Confederación de Estados, era

⁵⁴ John Jay, Letterbook, 21 may. 1785 - 4 oct. 1789. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.

motivo para ceder en la negociación con España, la posición del representante español era diferente. Gardoqui creía que las dificultades políticas y económicas de la nueva nación no facilitaban la negociación. Más bien hacían imposible la conclusión de un tratado. Y tenía razón. «El estado actual del Congreso cuya autoridad ha declinado visiblemente por falta de poder ejecutivo, hacen a mi comisión dificultosa y muy delicada, porque no pudiéndose contar con la energía de este cuerpo hace recelable el trabajar» —escribía desmoralizado Gardoqui a Floridablanca para justificar la lentitud de las negociaciones—, «pues si se intenta puede descubrirse sin seguridad de que resulte beneficioso... cada Estado recela de su vecino, varía en sus máximas, está dividido en partidos domésticos y no tienen crédito público ni particular...», afirmaba el Encargado de Negocios español⁵⁵. Diego Gardoqui parecía desconcertado. Había utilizado las viejas tretas de la diplomacia europea. Por un lado, cultivó la amistad de los representantes que le parecían más influyentes a través de excelentes regalos y comidas en la legación diplomática española y, a su vez, intentó negociar con habilidad tanto con Floridablanca como con las autoridades norteamericanas, pero el nuevo sistema político americano se le escapaba de las manos. Logró dos cambios en sus instrucciones —uno en 1786 y otro en 1787— que hacían más flexible la posición española, sobre todo, en cuestión de límites y en el plazo de revisión del Tratado, que pasaba a ser de diez años. Pero el proceso de decisión en Estados Unidos era extraño para el representante de la Monarquía Hispánica⁵⁶. No estaba en un ejecutivo sino en una institución, el Congreso, donde además las decisiones se tomaban a través del voto de los diferentes Estados.

La Confederación de los Estados Unidos no era capaz de llegar a un acuerdo sobre un asunto vital para su futuro como era el de la firma de un tratado con España. La controversia en el Congreso entre los partidarios de ceder —la mayoría representantes de los Estados del Norte y del Este con claros intereses comerciales en Europa y América— y los que se negaban —diputados de los estados con intereses en el Oeste y los del Sur, que reclamaban la navegación del Misisipí— era cada vez más enconada. «Las complicadas circunstancias de todo este conjunto me tienen inquietísimo, desvelándome muchas noches» —escribía Gar-

⁵⁵ A.H.N. Estado, legajo 3893 bis.

⁵⁶ Las nuevas instrucciones de Floridablanca para su ministro plenipotenciario se elaboraron en septiembre de 1786 y en diciembre de 1787. A.H.N. Estado, legajo, 3893, bis.

doqui a Floridablanca—. «La reflexión de que si, como aguardo en breve, recibiese las órdenes de S.M. para concluir el Tratado y pudiese reducir más a Jay... me queda la inquietud de que puede alterarse la Confederación este verano, y no verificarse lo acordado»⁵⁷. Se necesitaba, según los Artículos de la Confederación, una mayoría de dos tercios de los estados para ratificar un tratado y, era obvio, que con las diferencias de intereses entre los estados mercantiles del Este y los estados con territorios en el Oeste, no se lograría.

Pero también lo era que ese debate estaba contribuyendo a una profunda reflexión sobre el futuro político de los Estados Unidos. «Nada contribuyó más directamente a la convocatoria de la Convención Constituyente de 1787» —escribió el historiador norteamericano Walter LaFeber— «que la creencia extendida de que bajo los Artículos de la Confederación el Congreso no podría dirigir la política exterior de forma eficaz y segura»⁵⁸. La primera llamada para reformar los Artículos de la Confederación, la Convención de Annapolis de 1786, se hizo en pleno debate entre Jay y el Congreso para la firma de un Tratado con España. Se convocó a los representantes para reflexionar sobre la pésima situación, que por la falta de tratados con otras naciones, tenía el comercio norteamericano. De nuevo, no fueron capaces, los representantes de los distintos Estados, de llegar a un acuerdo que afectaba a las relaciones de la Confederación con las viejas potencias europeas y que, por lo tanto, hacían visibles sus diferencias. Pero sí resolvieron firmemente que debían volverse a reunir para enmendar los Artículos de la Confederación. Si en el año 1787, en las constituyentes de Filadelfia, se discutió poco sobre asuntos diplomáticos fue porque existía un acuerdo unánime en que el mecanismo debía alterarse. Casi todos coincidieron en que era necesario crear un gobierno común con la suficiente fuerza para poder liderar las relaciones internacionales y ser respetado por las otras naciones⁵⁹. El nuevo modelo político diseñado en la Constitución Federal de 1787, así lo establecía.

El 17 de octubre de 1788, John Jay comunicaba a Gardoqui que el Congreso trasladaba al nuevo Gobierno Federal todos los informes sobre la firma de un Tratado entre España y los Estados Unidos. «Espero que S.M. Católica entienda que debe culparse a la situación de nuestro gobier-

⁵⁷ A.H.N. Estado, legajo 3893 bis.

⁵⁸ Walter LAFEVER, «The Constitution and the United States Foreign Policy», *Journal of American History*, 74, p. 697. Citado por B. PERKINS (1995), p. 58.

⁵⁹ B. PERKINS (1995), p. 58.

no nacional el retrasar un negocio que interesa a las dos partes y no a una decisión de postponer la firma», escribía Jay al ministro español. Durante el verano de 1789 abandonaba Gardoqui Nueva York sin haber concluido un Tratado con los Estados Unidos⁶⁰.

CONCLUSIONES

Desde el inicio de su Revolución, para los Estados Unidos fue fundamental la política exterior. Las semillas de la diplomacia americana se fraguaron buscando ayuda internacional para la contienda y, sobre todo, el reconocimiento de su soberanía. Durante las negociaciones de paz fueron capaces de independizarse de la tutela de las naciones aliadas y cosechar importantes éxitos. Pero la decisión de constituirse en una Confederación de Estados les enfrentó a sus diferentes intereses, sobre todo, en las relaciones con las otras potencias. Los estados mercantiles del Este, estaban preocupados por concluir tratados ventajosos para el desarrollo de su comercio y no compartían las preocupaciones de límites que tenían los estados con intereses en el Oeste. Las negociaciones con su mayor rival en América, la Monarquía Hispana, sirvieron para demostrar las dificultades de la Confederación de los Estados Unidos de actuar por encima de los intereses particulares de cada uno de los Estados y contribuyeron a la búsqueda de «una Unión más perfecta».

⁶⁰ John JAY, Letterbook, 21 may. 1785 - 4 oct. 1789. Biblioteca de Raros y Manuscritos de la Universidad de Columbia.