S. DE MADARIAGA ET LE FOREIGN OFFICE (*)

Un episode d'histoire diplomatique

Juillet-décembre 1936

Por ISABEL DE MADARIAGA

Au printemps de 1936, Madariaga se trouvait devant un carrefour dans sa vie où un changement d'activité s'imposait à lui. Depuis mai 1936 il n'occupait aucun poste, ni dans le gouvernement, ni dans le service diplomatique, sauf pour son service, automatiquement renouvellé, comme représentant espagnol à la Société des Nations à Genève. Il écrivait dans les journaux et les revues, il publiait ses livres, et il s'interessait de plus en plus à l'organization d'une Fondation Internationale, la World Foundation, dont l'objet était «le developpement du patriotisme mondial par des méthodes non-politiques». Avec toute une equippe internationale de grande distinction, Madariaga s'adonnait à l'étude des institutions qui pourraient contribuer à la réalisation de ce but et il avait déjà fondé un petit bureau qui siégait à Genève. Son orientation définitive vers la World Foundation eut lieu au mois de juin, quand, à la suite d'une maladresse de la part du ministre des Affaires Etrangères, Augusto Barcia, d'un côté, et de l'hostilité de la presse socialiste de l'autre, Madariaga décida de déclarer publiquement qu'il n'accepterait plus d'être nommé délégué à la Société des Nations. Les efforts de Barcia pour réparer les consequences de son faux pas ne réussirent pas à détourner Madariaga de la décision de

---

* Este estudio fue presentado al Congreso de la Asociation Internationale d'Histoire Contemporaine de l'Europe, que tuvo lugar en Barcelona (29 de septiembre-2 de octubre de 1982), con cuya aprobación se publica.

se retirer de la vie politique espagnole et de se consacrer à sa vocation d'ecrivain et à son oeuvre internationale [1].

Le soulèvement du 18 juillet le trouva donc dans sa propriété de Toledo, un modeste cigarral faisant face à l'Alcazar. Il avait quitté Genève le 19 juillet après sa dernière session comme délégué d'Espagne, et s'était retiré à la campagne pour se reposer et ecrire. Il a raconté lui-même comment il a fait le voyage de retour à Madrid, échappant, en route, à une fin prematurée aux mains de miliciens que l'avaient pris pour le deputé de droit pour Tolède, don Dimas de Madariaga [2].

Tout justement a cette époque Madariaga publiait dans le journal *Ahora* une série d'articles ou il expliquait non seulement sa position politique, essentiellement celle d'un libéral du centre gauche, mais faisait aussi une critique assez sévère des systèmes représentatifs contemporains, qu'il accusait d'être mecanistique à outrance, et qu'il aurait voulu remplacer par un système decentralisé à plusieurs niveaux. Ses théories politiques reflétaient una profonde désillusion avec le système politique démocratique et parlementaire tel qu'il avait evolué en Espagne, où il n'avait apporté ni réforme agraire, ni progrès social, et ou il semblait conduire à une polarisation croissante entre les partis politiques. La critique adressée par Madariaga aux partis revolutionnaires de gauche et de droite, au socialisme-communisme d'un côté, au fascisme de l'autre, suscitait surtout parmis les partis de gauche une profonde hostilité [3]. Le hasard fit que *Ahora* publia le 21 juillet un article que Madariaga lui avait laissé avant son depart pour l'étranger en juin. Rien de moins à propos que de publier un article qui declarait qu'il n'y avait pas de difference entre le marxisme et le fascisme, du point de vue de la liberté politique, trois jours après le soulèvement des généraux. Les attaques de le presse socialiste reprirent de plus belle, surtout dans *Claridad*, le journal édité par Luis Araquistain. Sous l'entête «el enemigo periodista número uno» *Claridad* protesta le 22 juillet contre le fait que *Ahora* n'avait pas encore été confisqué, comme l'avait été les autres journaux du centre et de la droite, et illustra la necessité d'une pareille confiscation en se référant precisement à l'article de Madariaga [4]. A une époque ou on arrêtait déjà les soi-disant fascistes dans les rues, une telle attaque pourrait bien mettre la vie de Madariaga en danger. Dans ces circonstances, à son

1 S. DE MADARIAGA: *España, Ensayo de historia contemporánea*, Espasa-Calpe, 1978, pp. 599ff.
2 *Ibid.*, pp. 604ff.
3 Voir *Anarquia o jerarquia, Aguilar*, 1935; quelques-uns des articles de *Ahora* ont ete re-édité dans la revue *Cuenta y razón*, No. 1, hiver 1981, Madrid, pp. 139ff.
4 *Claridad*, anonyme, 22 juillet 1936.

retour à Madrid, il offrit ses services au ministère des affaires ètrangeres. Mais au cas que le ministère ne les accepterait pas, il demanda l'autorisation pour quitter l'Espagne pour continuer de travailler à l'établissement de la World Foundation. Il partit le 29 juillet avec un passeport officiel du gouvernment, et arriva à Genève le 30 juillet [5].

Au commencement Madariaga ne fit que suivre les évènements militaires et politiques d'ailleurs encore assez confus. Entre temps l'attitude des grandes puissances commença peu à peu à se dessiner, notamment la participation encore clandestine des gouvernments allemands et italiens au mouvement rebelle. Dès le debut le premier ministre britannique avait averti son ministre des Affaires Etrangeres que l'Angleterre ne devrait jamais être forcée à se battre du même côté que l'Union Soviétique [6]. De son côté, Léon Blum se voyait forcé, par les divisions entre ses ministres du front populaire, à modifier son desir initial de porter secours à la republique espagnole, et dans les premiers jours d'août la politique de non-intervantion fut formulée en France par Blum, et en Angleterre par le Foreign Office pendant l'absence d'Eden, parti en vacance le 31 juillet et qui ne rentra à Londres que le 16 août, le jour après la signature à Paris de l'accord préliminaire sur la non-intervention entre la France et l'Angleterre [7].

Madariaga maintint son silence pendant ces premiers temps. Sa seule manifestation publique fut une démarche pour redresser une erreur sur les raisons de son propre départ de l'Espagne. Un article de fonds du *Times* de Londres avait affirmé qu'il avait du quitter son pays pour sauver sa vie. Il écrivit donc au *Times* le 7 août pour démentir cette rumeur et pour expliquer que n'ayant pu servir le gouvernement il preferait revenir à son travail pour la World Foundation [8]. Mais s'il ne parla pas en public, la nouvelle de l'élaboration de la politique de non-intervention le stimula à entreprendre une action dirigée à encourager une intervention etrangère pour induire les deux côtés à se concilier. Il s'adressa tout d'abord à Eden avec lequel il entretenait des relations amicales en consequence de leur longue

---

5 S. DE MADARIAGA: «Documents inédits; Madariaga escorta le père de l'ambassadeur à Londres, Julio López Oliván.

6 TOM JONES: *Diary with Letters*, OUP, 1954, p. 231.

7 J. EDWARDS: *The British Government and the Spanish Civil War, 1936-1939*, Macmillan, 1979, pp 30-4.

8 *The Times*, 5 aout 1936, p. 13, article de fond qui commentait les premières depêches reçues de l'Espagne sans passer par la censure, et qui décrivaient les assassinats et la destruction à Madrid. «Another much respected figure, Señor Madariaga, has felt obliged to escape», ecrivait l'auteur, et il concluait que «there can be no doubt that the pernicious preparatory machinations of Trotsky had gone further than successive governments would admit».

collaboration à la Société des Nations. Il lui envoyage le 18 août une lettre où il avança la thèse que le temps était venu non point simplement pour «la non-intervention dans la guerre, mais en faveur de l'intervention pour la paix». Il soumis au ministre les arguments suivants:

a) Du point de vue de l'Espagne:

1. Qu'aucun côté ne pouvait gagner la guerre.

2. Que le manque d'autorité du gouvernment libéral-démocratique sur las partis extremistes le privait du monopole de la legitimité, ce qui expliquait la rébellion sans pourtant la justifier.

3. Que ce n'était pas une guerre de la liberté et la démocratie contre la tyrannie, puisque les deux côtés préconisaient des régimes incompatibles avec la liberté et la démocratie.

4. Les deux côtés souffraient de très graves divisions intérieures.

5. Que pour des raisons humanitaires il faudrait mettre fin à une lutte si sanglante.

6. Que probablement au moment même aucun côté ne prêterait l'oreille à des propositions de paix, mais que si les puissances étrangères n'intervenaient pas dans la lutte la situation pouvait changer.

b) Du point de vue de l'Europe, Madariaga ajouta les arguments suivants.

1. Que l'erreur tragique d'envisager le conflit comme une lutte entre le fascisme et le communisme pourrait conduire à une guerre européenne.

2. Qu'un pacte de non-intervention dans la guerre conduirait inévitablement à des soupçons de part et d'autre de manquement à son observation, tandis que l'execution d'un pacte de collaboration positive pour la paix pourrait être surveille par les participants.

3. Que le cas de la guerre d'Espagne pourrait être soulevé à la Société des Nations sous le para 2 de l'article 11 du pacte. Il convenait en tout cas que l'Angleterre poursuive un politique active, avec ou sans la Société des Nations, dont l'intervention serait peut être moins efficace grâce à l'absence de l'Allemagne. Quant à l'attitude des puissances fascistes, Madariaga souligna qu'un régime clerico-militaire ne pouvait être stable en Espagne et que la politique étrangère espagnole devrait inevitablement suivre les données géo-politiques du pays et les traditions nationales. Il se mettait à la disposition de Eden, lui rappe-

lant que ses relations personnelles pourraient être utiles[9], mais en même temps il l'exhorta à ne pas mentionner son initiative et surtout à ne pas citer son nom qui ne pourrait que compromettre le succès de l'affaire[10].

Le lettre à Eden nous éclaire de trois points de vue sur l'attitude de Madariaga au debut de la guerre civile. Premièrement il ne croyait pas que les rebelles representassent autre chose qu'un pronunciamiento typique de l'armée espagnole. Il craignait précisement que l'intervention allemande et italienne pourrait changer la nature politique du régime militaire, de même qu'il craignait qu'une intervention soviétique pourrait transformer la nature de la guerre et lui donner une dimension internationale. Secondement, fidèle à son attitude exprimée dans les articles parus dans *Ahora*, il doutait que la legitimité du gouvernment républicain fut encore intacte étant donné qu'il n'avait pu reprimer les désordres dans le pays depuis les elections de fevrier 1936. Finalement, il est clair que Madariaga ne comptait jouer aucun rôle personnel et qu'il voulait éviter toute publicité, sachant bien qu'une personnalité comme la sienne qui n'était rattachée à aucun parti politique espagnol, qui était même très à l'ecart de la vie politique du pays, no pouvait que nuire à l'entreprise qui lui tenait à coeur[11].

Le 20 août Eden repondit à la lettre de Madariaga, l'assurant qu'il était lui-même profondement affligé par la situation en Espagne, et très sensible à ses dangers. Il ne pouvait pas naturellement répondre tout de suite, mais il ferait examiner la proposition de Madariaga dans

9 Madariaga ne faisait pas allusion à ses relations en Espagne sur lesquelles il n'avait aucune illusion, mais à ses contacts avec des diplomates étrangers, e. g. Comte Grandi, comme il expliqua à Eden dans une lettre ultérieure, du 24 aout.

10 Public Record Office, Correspondence générale, Espagne, FO 371/20535, 18 aout 1936. La lettre fut peut être envoyée par l'entremise du père de López Oliván. Madariaga ne se fiait pas à la poste et demanda à Eden de repondre à travers le consul britannique, R. Armstrong. Un brouillon de la lettre du 18 aout qui se trouve parmi les documents inédits de Madariaga donne des indications intéressantes sur sa pensée: «You may want to know the outline of a solution. The basis must be no reprisals, no punishments and a neutral cabinet under Azaña to govern the country for at least a year... My idea is a political truce to be signed by all parties and a kind of vote of confidence to a neutral body under Azaña to govern for as long possible, then to decide by plebiscite whether the const. is to remain or be altered.» Ce paragraphe n'entre pas dans le texte envoyé à Eden.

11 Quant aux relations de Madariaga avec d'autres espagnols, son intuition était juste. Pablo de Azcárate, qui remplaça López Oliván comme ambassadeur d'Espagne (celui-ci ayant demissionné, probablement à cause de la nouvelle de meurtre de son beau frère à Madrid) s'exprima d'une façon assez mesquine sur Madariaga dans son livre *Mi embajada en Londres durante la guerra civil española* (Editorial Ariel, Barcelone, 1976, pp. 58-9). Selon Azcárate, Madariaga aurait voulu se placer «au dessus de la mélée» et, parodiant Erasme ou Romain Rolland, se poser comme médiateur entre les deux partis. Il est pourtant clair que Madariaga voulait surtout encourager principalement l'Angleterre et la France à intervenir, et qu'il ne prévoyait aucun role pour lui même. C'est ce qui ressort de toute sa correspondence privée à l'epoque, notamment d'une lettre à José Pla du 6 novembre: «yo no soy insertable ya en la vida pública española si es que jamás lo he sido. No ha habido desde el 19 de julio en mi ánimo la menor duda sobre el particular...» (S. de M., Documents inédits).

son bureau [12]. In effet il passa la lettre le 19 à son cabinet avec l'instruction: «the S/S would like to see this minuted». Lui-même, soit dit, ne se montrait pas du tout optimiste au sujet d'un possibilité d'intervention, et s'exprima en ses termes à Olivan le 20 aout [13].

Le premier à exprimer son avis sur la lettre de Madariaga fut Sir Robert Vansittart, le sous secretaire permanent du Foreign Office. Il se declara d'accord avec l'analyse générale de la situation faite par celui-ci et sembla préferer une initiative tant soit peu liée avec la Société des Nations, plutôt qu'indépendante. En même temps il insista sur l'impossibilite d'entamer des discussions avec d'autres gouvernements dans l'absence d'un projet concret qui pouvait leur être soumis. Madariaga, ecrivit Vansittart, avait laisser entendre qu'il avait des idées précises mais qu'il les gardait pour lui. Il avait tort, ajouta le sous-secretaire, puisque n'importe quel ministre des affaires étrangères devait dès le commencement savoir ce qu'il allait proposer aux partis en conflict. Lui même n'avait pu imaginer quoi que ce soit qui aie la moindre chance de prouver acceptable. Il proposa donc d'écrire à Madariaga en lui signalant qu'il etait inutile de faire des ouvertures à d'autres gouvernements avant d'avoir élaboré un projet précis, et en lui demandant de coucher ses propres idées sur papier, puisque le Foreign Office n'avait encore songé a rien. Sir George Mounsey, un des conseillers du Foreign Office, ajouta le 20 aout qu'il était essentiel que les deux côtés démontrent une velléité d'accepter une médiation, tandis que Sir Alexander Cadogan qui venait de rejoindre le Foreign Office comme deputé sous secrétaire permanent (préparant ainsi l'élimination graduelle de Vansittart avec lequel Eden ne se trouvait pas à l'aise) ne voyait aucune chance pour une médiation immédiate. Mais il était d'accord sur la necessité de préparer un projet à l'avance et conclua: «demandons donc à señor Madariaga de nous communiquer ses idées puisque nous n'en avons pas en ce moment» [14].

Evidemment le conseil de Vansittart et de Cadogan a du être suivi, car le 24 août, Madariaga s'adressa de nouveau à Eden, proposant cette fois-ci un modèle d'action. Il prévoyait de graves obstacles politiques à la conclusion d'un accord quelconque à cause de l'abîme qui séparait les deux côtés, la méfiance envers les puissances et le refus du gouvern-

12 FO 371/20535, Eden à Madariaga, 20 acut 1936.

13 FO 372/20534, Circular, 20 Aout 1936, imprimé en partie dans *The Eden Memoirs*, Cassell, Londres, 1962, p. 405. Eden montra la lettre de Madariaga à Oliván qui se montra d'accord avec l'analyse politique mais ne partagea pas son optimisme sur les chances d'une initiative politique.

14 FO 371/20535, 20 aout 1936.

ment républicain d'admettre que le côté opposé fut meme consulté. Il proposait donc de commencer par organiser des interventions purement humanitaires, qui seraient mises à la charge d'un comité executif élu par le corps diplomatique, de préference composé de trois puissances sous la présidence de la Grande Bretagne.

Ce comité executif aurait pu peu à peu prendre la forme d'une médiation politique, dont le premier but eut été de trouver le solution du problème du choix de personnel que l'on mettrait en charge de l'administration politique et militaire du pays à la fin des hostilites. Puisque tout dépendait des conjonctures. Madariaga n'avançais ces idées que commes des suggestions provisoires. Mais en général il envisageait que les deux côtés devraient être représentés dans la nouvelle direction politique du pays sous un président de leur election. Ils constitueraient la «présidence» qui nommerait un gouvernement composé de personnes n'ayant servi ni la monarchie, ni la république, ni le gouvernment de Burgos, ni commandé des forces militaires pendant la guerre civile. Ce gouvernement provisoire remplacerait les deux gouvernements existants. Les forces militaire et d'ordre public seraient placés provisoirement sous des officiers étrangers (Mexicains, Argentins). Du point de vue politique, juridique et social le gouvernement provisoire agirait dans le cadre de la constitution de 1931. Tous les partis politiques et les organisations ouvrières devraient respecter le nouvel ordre et renoncer à la violence dans la poursuite de leurs buts [15].

Quelques jours plus tard Madariaga envoya à Eden une copie du texte d'une convention qui avait été negociee par l'entremise de Lord Elliot pendant la première guerre carliste et signée par les commandants militaires des deux côtés en 1835. Ce texte aurait pu servir de modèle pour une convention à conclure pour l'échange des prisonniers [16]. Elle semblait aussi offrir une solution à la difficulté crée par le refus républicain de negocier avec la junta de Burgos. La convention de 1835 était un accord entre soldats, et une convention pourrait être signée par des généraux. D'autres articles de cette convention ayant trait à l'echange de prisonniers auraient pu être conservés ou modifiés selon les circonstances, notamment l'article qui interdisait la peine capitale pour les opinions politiques. La convention de 1835 evidemment datait d'avant la fondation de la Croix Rouge. La présence de celle-ci,

15 FO 371/0537, 24 aout 1936. «I hear you miss my definite proposals» ecrivit Madariaga. La lettre d'Eden du 20 aout ne disait rien la dessus, bienque Vansittart et Cadogan en avaient souligné la necessité. Il est possible qu'un message verbal fut transmis par Oliván.

16 FO 371/20537, Madariaga à Eden, 28 aout 1936.

ou de la Société des Nations, ou de commissions nommées par les puissances médiatrices, seraient à desirer ajoutait Madariàga [17].

Le memorandum de Madariaga fut l'objet d'une étude longue et detaillée au Foreign Office. Il fut d'abord resumé et commenté par un des secrétaires, W. H. Montagu Pollock, qui souligna d'abord que lés gouvernements français et britanniques avaient jusque là opposé l'intervention etrangère dans le conflit espagnol, en raisonnant que les complications internationales qui s'ensuivraient pourraient l'emporter sur les avantages. Montagu Pollock accepta l'idée d'une intervention pour des raisons humanitaires mais sa note soulevait des doutes à propos d'une intervention politique. Il soutenait que

> puisque le Royaume Uni est la seule grande puissance européenne generalement reconnue comme étant un spectateur desinteressé de la lutte entre le fascisme et le communisme en Espagne, c'est seulement si il la préconise qu'une démarche aussi exceptionnelle que celle d'une intervention politique aurait la moindre chance d'être approuvée par les autres puissances et par les parties en conflit. Ce serait donc préférable que le gouvernement de Sa Majeste prépare d'avance pour son propre compte un projet plus ou moins semblable à celui esquissé par Señor Madariaga et fasse appel à la cooperation des autres puissances pour persuader aux belligerents de les accepter, en faisant comprendre que les principes normaux de conduite internationale ne pourraient pas servir ou être appliqués dans ce case qui exigeait d'être traité sur une base *ad hoc* [18].

Montagu Pollock se montra plus critique des suggestions avancées para Madariaga pour l'organisation d'un gouvernement provisoire en Espagne suffisament neutre pour empêcher les représailles apres l'armistice. Une intervention étrangère lui semblait essentielle pour en assurer le succès. Ceci augmenterait la responsabilité des puissances étrangères dans l'action d'un gouvernement provisoire espagnol. Madariaga, au contraire, avait essayé de réduire le rôle des gouvernements étrangers; dans son plan c'était les belligerents qui devaient nommer le nouveau gouvernement espagnol. Mais, se demandait Montagu Pollock, que se passerait-il si ce gouvernement penchait du côté fasciste? Quelle serait la reaction de la France et de la Russie dans ce cas-là?

---

17 FO 371/20537, Convention entre Jerónimo Valdés et Tomás Zumalacárregui, 27 et 28 avril 1835.

18 FO 371/20537, 27 aout 1936.

Madariaga semblait croire à l'existence d'un grand parti du centre dans l'opinion publique espagnole, mais Montagu Pollock douta que le centre ait survecu à la guerre civile. D'ailleurs les anarchistes et les syndicalistes n'admetteraient probablement pas l'autorité du gouvernement de Madrid. Il serait alors peut-être nécéssaire d'appuyer l'offre de médiation par la menace de declarer que ceux qui ne l'accepteraient pas s'opposaient à la paix internationale. Par surcroit, Madariaga n'avait pas expliqué comment la phase du gouvernement provisoire prendrait fin. Le gouvernement de Burgos refuserait certainement des elections. Madariaga n'avait donc pas surmonté l'obstacle principal: si le gouvernement provisoire était maintenu au pouvoir par les gouvernements étrangers, ceux-ci ne pouvaient pas être absous de la responsabilité pour ses actions. Madariaga voulait un gouvernement neutre, mais un tel gouvernement n'existe pas [19].

La plume passa ensuite à Sir Horace Seymour, qui se montra beaucoup plus négatif. Ce que Madariaga proposait du point de vue humanitaire coincidait avec ce que le Foreign Office essayait déjà d'entreprendre. Mais il prévoyait de grandes difficultés a réaliser la transition d'une initiative humanitaire à une initiative politique. D'ailleurs il croyait que les deux partis n'accepteraient de placer leurs forces armées sous des officiers étrangers que si ses forces étaient dans un état d'épuisement total. Il recommanda donc de continuer les initiatives humanitaires à travers le corps diplomatique à Hendaye et de remettre une initiative politique jusqu'au moment où les deux côtés étaient convaincus qu'ils ne pouvaient pas sortir de l'impasse par leurs propres efforts [20].

A son tour Sir Alexander Cadogan souligna l'importance d'avoir un projet preparé d'avance. Mais, ajouta-t-il, «Señor de Madariaga is always inclined to gallop ahead». Finalement Anthony Eden lui même formula sa resolution: il exprima son accord général avec les minutes de ses conseillers, appuyant surtout sur la necessité de poursuivre les initiatives humanitaires. «Nous devons toujours nous rappeler» ecrivit-il, «qu'au sujet de cette dispute nous sommes dans une position particulièrement forte pour intervenir parce qu'on reconnait que nous sommes plus neutres que n'importe qu'elle autre poissance, *et parce qu'un compromis est dans notre intérêt national* (souligné dans le texte). «La victoire de l'un ou de l'autre extrème serait très facheuse pour nous, donc nous devons faire tous les efforts en toutes occasions

19 *Ibid.*
20 FO 371/20537, 27 aout 1936.

pour favoriser un arrangement». Eden demanda à la même occasion qu'on prépare pour la séance du Cabinet, annoncée pour le mercredi suivant, une analyse des consequences d'une victoire soit fasciste, soit communiste, du point de vue de l'interêt national britannique [21].

Le 3 septembre le Foreign Office repondit brièvement aux lettre et projets de Madariaga, par l'entremise de Lord Cranborne, le sous secretaire parlementaire (Eden se trouvait indisposé). Cranborne insista courtoisement que pour le moment la meilleure façon d'approcher le problème etait par le biais humanitaire [22].

On peut conclure l'analyse de cet épisode en recconnaissant que la proposition d'une mediation était prematurée. Le conflict ne durait que depuis un mois, le front était encore tres instable, les positions politiques commençaient seulement à se definir. La politique de non-intervention donnait le temps au governement de Leon Blum, qui l'avait initiée, de s'orienter devant une situation qui aurait pu produire une crise politique en France, et repondait au désir de l'Angleterre de circonscrire le conflit. Le gouvernment du Royaume Uni n'avait pas encore pris de position devant le conflit, qui n'avait pas été discuté par le Cabinet [23]. Celui-ci n'avait d'ailleurs pas siegé depuis la fin du mois de juillet, et devait seulement se réunir le 2 septembre. Néanmoins, l'initiative de Madariaga contribua à l'accéleration des prises de position du gouvernement britannique et notamment du Foreign Office et d'Eden lui-même, sur cette question dont l'importance nationale et internationale s'accroissait rapidement.

Entre temps, le 29 août Madariaga quitta Genève, d'abord pour Paris, ensuite pour Londres où il comptait s'installer finalement. Malgrè qu'il y a lieu de croire qu'il eut des entrevues officielles à Paris, les indications qu'il en a laissées ne sont pas précises [24]. A Londres il se tint à l'ecart et à la fin du mois il n'avait pas encore vu Eden, bienqu'il ait probablement vu Vansittart vers le milieu du mois [25]. Une fois installé à Londres, Madariaga se prepara à partir pour les Etats Unis pour un tournée de conférences sur la World Foundation, le désarmement et d'autres thèmes qui lui tenaient à coeur, bienqu'il refusa to-

21 FO 371/20537, Cadogan, 28 aout, Eden, 30 aout 1936.

22 FO 371/20537, 3 septembre 1936. Les representants du corps diplomatique en Espagne qui se trouvaient à San Sebastián quand le soulèvement a eu lieu, etaient passés à Hendaye, et de là ils avaient essayé, sous l'égide des representants sud-americains, d'entamer une negotiation pour l'échange des prisonniers non-combattants.

23 Cf. n. 21.

24 Documents inédits, lettre à Richard Sandler, Ministre des Affaires étrangères de Suède, 13 décembre 1936.

25 Documents inédits, Clifford Norton (secretaire de Vansittart) à S. de M., Foreign Office, 18 septembre 1936; S. de M. a CHMA de M. sans date, probablement 29 septembre 1936.

jours de parler sur l'Espagne. Pourtant le 11 Octobre il publia un article dans l'*Observer* où, pour la première fois, il expliquait publiquement son attitude. Il soulignait que les causes du conflit étaient essentiellement espagnoles, que la démocratie et la liberté n'entraient en jeu que relativement, puisque des deux côtés l'on souhaitait la dictature, et que la constitution de 1931 n'avait jamais bien fonctionné. Il affirmait que la gauche avait raison d'exiger des changements en Espagne, mais precisément la gauche etait trop indisciplinée pour organiser les changements nécéssaires. Le centre libéral et bourgeois en eut été capable mais à l'heure même il etait persecuté par les extremistes des deux côtés. Franco pouvait sauver l'Espagne s'il s'élevait au dessus des reactionnaires qui l'entouraient, s'il conduisait lui-même cette revolution ordonnée. S'il jouit le role d'une digue il serait balayé par le courant; s'il pouvait agir comme un canal, il pourrait sauver l'Espagne et peut-être l'Europe aussi [26].

Mais la situation politique et militaire dépassa rapidement les espérances de Madariaga. Du point de vue politique le régime de Franco, qui prit bientôt le titre de chef d'état, se définissait comme autoritaire et catholique, malgré que la Falange ne jouait pas encore un role prépondérant. Un nouveau gouvernement fut formé au commencement de Septembre sous Largo Caballero, pour organiser la défense de la capitale et l'ordre dans le pays. Il essaya de reprimer les désordres, et les executions sommaires, ainsi que les confiscations, mais celles-ci continuaient tout de même. Du point de vue militaire, les troupes de Franco avançaient sur Madrid. Le matériel de guerre allemand et italien continuait d'arriver, et les livraisons furent denoncées par le ministre des affaires étrangères, Alvarez del Vayo, devant une réunion de l'Assemblée de la Société des Nations en septembre 1936. Des cargaisons d'armements soviétiques commencèrent d'arriver dans les ports d'Espagne dans la deuxième moitié d'Octobre. Les volontaires étrangers affluaient aussi de tous côtés pour prendre part à la défense de Madrid assiégée, mais tout le monde s'attendait que la ville tombât au commencement de novembre.

Dans une situation si changée, Madariaga s'engagea de nouveau dans une tentative de mediation, mais cette fois ci comme intermédiaire, non comme initiateur.

Au commencement d'octobre, un vieil ami de Madariaga, José Pla [27],

---

26 *The Observer*, 11 octobre 1936; l'article est resumé dans Azcárate, *op. cit.*, pp. 260-1, mais la date n'est pas citée correctement.

27 Pla, le peintre Paco Sancha, Luis Araquistain et Madariaga sont les quatre espagnols du livre de Madariaga *Quatre espagnols à Londres*, ed. française, 1928.

alors employé à la section de presse de la Société des Nations lui envoya un long memorandum intitulé «La situation en Espagne». Dans une lettre separée [28], José Pla expliqua que l'auteur en était un journaliste espagnol, tres connu, militant de l'extrème gauche, qui avait dans le temps travaillé à Genève. Le but de son intervention était «de mettre immediatement terme à la lutte»... «et si possible, d'arriver à un armistice avant l'entrée des forces insurgées à Madrid; entrée qui, si elle devait se faire de haute lutte, risquerait d'être une enorme catastrophe étant donné que la haine mutuelle des adversaires est parvénue au paroxysme et que la soif de vengeance n'aurait aucun frein». Il proposait donc, pour accélerer la chute de la capitale, et la victoire inévitable des insurgés, «une action conjuguée des deux commissions executives de l'Internationale Syndicale et de l'Internationale Socialiste auprès du gouvernement de Madrid, presidé par Largo Caballero» pour lui faire sentir l'énorme responsabilité qu'il encourrerait s'il continuait la guerre civile, car, même dans le cas d'une victoire républicaine le pouvoir tomberait au mains des anarchistes. Les Internationales devraient donc essayer de faire remplacer Largo Caballero par le socialiste modéré, et généralement respecté, Julián Besteiro. Si leur démarche reussissait, les gouvernements britannique et français devraient intervenir auprès du gouvernement de Burgos pour exiger un armistice «pendant lequel on fixerait les conditions de l'entrée des troupes insurgées à Madrid» de telle façon à eviter les scènes de vengeance et les représailles qui avaient caracterisé l'activité insurgée pendant les derniers trois mois. Les gouvernements anglais et français pourraient employer un certain nombre d'arguments pour forcer les insurgés à entendre raison, notamment ils pourraient menacer d'abandonner la politique de non-intervention, et appuyer le gouvernement républicain, une fois celui-ci au mains d'une personnalité moderée comme Besteiro. Ils pourraient aussi insister auprès du gouvernement de Burgos sur leur besoin d'aide pour la reconstruction économique du pays. Ils auraient d'ailleurs une carta à jouer que l'auteur du memorandum croyait avoir une force decisive: l'or espagnol sorti du pays «et que le gouvernement de Madrid a placé pour la plus grande partie en France». La France pourrait à son grè retenir cet or, ou le rendre à l'Espagne.

[28] Il y a un élément de confusion à propos de la date des lettres de Pla à S. de M. Les deux lettres sont datées 3 et 4 octobre respectivement. Pourtant, dans la lettre du 4 octobre, Pla exprime son accord avec les vues exprimées par Madariaga dans l'article paru le 11 octobre dans l'*Observer*. On se demande donc si Pla se trompa de mois, et écrivit en effet le 3 et 4 novembre. Cette date semble plus probable, compte tenu du memorandum, et du fait que Madariaga agissait normalement avec rapidité et qu'il repondit à Pla le 6 novembre pour lui rendre compte de ce qu'il avait déjà entrepris.

Le journaliste espagnol écrivait dans la certitude que les républicains avaient perdu la guerre. Il essayait donc de faciliter la transition inévitable à la victoire de Franco et de son regime, d'obtenir des garanties internationales contre les représailles, et de liberer les géneraux de l'emprise des «ultra-reactionnaires» qui les entouraient (en ceci faisant echo à l'analyse que Madariaga avait aussi fait de la mentalité des militaires espagnols). De même l'auteur du memorandum croyait que Franco prefererait sans doute ne pas être livré exclusivement aux allemands et aux italiens. Il pensait que Besteiro aurait assez d'autorité pour s'imposer à Madrid, où beaucoup de miliciens luttaient plutôt par désespoir et par peur des représailles, mais qu'un tel gouvernment ferait place à une dictature militaire [29]. C'etait evidemment un plan né de la conviction que les republicains ne pouvaient plus gagner malgrè l'aide croissante des soviétiques.

En envoyant le texte du memorandum à Madariaga José Pla expliqua que l'auteur avait demandé son conseil sur la meilleure façon d'entrer en relation avec le parti Laboriste anglais [30]. «Si tu es d'accord avec ce qu'il [l'auteur] propose», ecrivit Pla, «parle tout de suite au Major Attlee [chef du parti laboriste] pour voir si ses co-religionnaires seraient disposés à agir dans ce sens, qui est purement humanitaire, eviter la grande tuerie» [31].

Madariaga se préparait alors à quitter l'Angleterre pour les Etats Unis. Il envoya tout de suite une copie du texte à Eden, son meilleur contact parmi les personalités politiques anglaises, en soulignant sa provenance socialiste de gauche, et que les lignes générale coincidaient avec ce que lui, Madariaga, avait déjà proposé au mois d'août [32]. Et il en parla le 6 novembre au Dr. Hugh Dalton, un des dirigeants du parti laboriste, qu'il connaissait beaucoup mieux qu'Attlee. Dalton sembla très interessé, bienqu'il douta que Largo Caballero consentit à se retirer sous pression étrangère. Sans engager ses collègues britanniques, Dalton se declara prêt à tenter l'entreprise, en agissant à travers les socialistes français. Il conseilla à Madariaga d'en parler à Yvon Delbos, le ministre des affaires étrangères de France [33]. Madariaga envoya donc le jour même le texte du memorandum espagnol à Delbos en lui expliquant qu'il agissait sur le conseil de Dalton, et qu'il avait aussi communiqué le memorandum à Eden. Il espérait que Delbos remettrait le

29 Documents inédits; FO 371/20548.
30 Pla à S. de M., 4 octobre (¿novembre) 1936.
31 Pla à S. de M., 3 octobre (¿novembre) 1936.
32 Cf. n. 15 ci-dessus.
33 Documents inédits, S. de M. a José Pla, Londres, 6 novembre 1936. L'épisode n'est pas mentionné par Dalton dans ses Mémoires.

document à Blum, car les socialistes français étaient mieux placés pour persuader à Largo Caballero de se retirer pour faire place à des personnes plus ouvertes à l'idée de negociations. En même temps le gouvernement britannique s'adresserait à Franco pour lui faire voir les avantages d'une entente avec la gauche modérée [34].

A la demande coutumière de Eden la lettre de Madariaga et le memorandum du journaliste espagnol furent etudiés par les conseillers du Foreign Office. Le premier à analyser le texte, Angus Malcolm, qui avait été secretaire d'ambassade à Madrid, saisit l'idée maitresse tout de suite, que l'intention était de precipiter la chute de Madrid avec le minimum d'effusion de sang, et de faire place à l'inévitable dictature militaire. Mais selon lui, «the scheme fairly bristles with difficulties». En premier lieu il ne croyait pas que l'Internationale Socialiste obéirait à une impulsion du parti laboriste pour remplacer Largo par Besteiro; et il ne croyait pas que «les rouges espagnols» accepterait ce remplacement, simplement pour remettre la republique dans les mains de Franco. De l'autre côté, si Madrid tombait est-ce-que les allemands et les italiens permettraient qu'on prive Franco de sa victoire? L'auteur du memorandum lui semblait incapable d'objectivité, «a despairing Spanish intellectual socialist» et il était convaincu que ni Dalton ni le parti laboriste ne feraient des demandes directes à l'Internationale Socialiste (opinion confirmée par la façon dont Dalton passa l'affaire tout de suite au parti socialiste français). Il revint au propositions que Madariaga avaient avancées au mois d'août, surtout les paragraphes 1 et 3 qui offraient, il lui semblait, quelqu'espoir si jamais les deux côtés aux prises montraient un esprit de compromis. Dans ce cas le gouvernement britannique pourrait employer son avantage politique pour initier des pourparlers en dehors de l'Espagne pour un armistice et un programme minimum de reconstruction à la charge d'une junte composée par exemple d'Indalecio Prieto, Besteiro, Martínez Barrios, un basque et un catalan, cinq representants civils ou militaires de Burgos, et de Franco comme chef d'état (des hommes tout à fait nouveaux, comme Madariaga avait proposé, n'auraient pas, selon Malcolm, assez d'autorité dans le pays), la politique preconisée par Madariaga dans le paragraphe 3 de son plan du mois d'août [35]. Pourtant Malcolm demeura sceptique quant à sa mise en pratique.

Son scepticisme fut partagé par Montagu Pollock, le deuxième conseiller du Foreign Office à étudier le plan. Tout en rejetant le projet

[34] Documents inédits, S. de M. à Yvon Delbos, 6 novembre 1936.

[35] Appendice, pour le texte de Madariaga, et FO 371/20548 pour la minute de Angus Malcolm, du 21 novembre.

du journaliste espagnol, le moment lui semblait opportun pour reconsidérer la question d'une médiation politique. La situation était, selon lui, devenue plus dangereuse depuis que la politique de non-intervention s'était engouffrée, et il semblait avoir une impasse complète devant Madrid. Peut-être que l'approche de l'hiver encouragerait les deux parties à écouter des conseils de sagesse. Dans ce cas il vaudrait mieux avoir un projet preparé d'avance, qui serait d'abord soumis aux principales puissances. Il était concevable que l'Allemagne et l'Italie hesiteraient de s'opposer publiquement à un plan de ce genre [36].

Mais la discussion du memorandum espagnol se perdit maintenant dans celle d'une nouvelle initiative française. Toute une serie d'evènements semblait en effet renouveller les inquiétudes du gouvernement de Blum dans la seconde moitié de novembre. La bataille pour Madrid devenait plus intense, et le 15 on se battait déjà dans la cité universitaire. Le 12 novembre le comité de non-intervention approuva le plan de son president pour installer des observateurs le long des frontières de l'Espagne, plan qui fut formellement accepté par les puissances signataires. Mais le 18 novembre, malgré que les insurgés n'avaient pas encore pris la capitale, les gouvernements allemand et italiens reconnurent le gouvernement de Franco [37]. Cette décision mit les gouvernements anglais et français devant le problème d'accorder les droits de belligérence aux deux côtés. Ce problème avait été évité jusqu'alors, mais l'annonce d'un blocus maritime des ports républicains par les forces de Franco le méttait en evidence. On devait éviter de possibles conflits maritimes. Dans une réunion du Cabinet le 18 novembre, le gouvernement britannique se montra encore divisé. Le décision fut remise jusqu'à l'inévitable chute de Madrid [38]. Cette décision fut reçue avec soulagement à Paris, où d'ailleurs Leon Blum l'interpreta comme ayant été prise sous son influence [39]. Le 25 novembre le Cabinet confirma la politique de non-intervention, en attendant une opportunité favorable pour accorder les droits de belligérence aux insurgents. Entre temps il décida d'interdire le transport de munitions en Espagne sur des vaisseaux britanniques, et une loi à cet effet fut presentée au Par-

36 *Ibid.*

37 *Documents on German Foreign Policy*, series D, vol. III, *The Spanish Civil War*, HMSO, 1951, p. 132.

38 L'amirauté anglaise favorisait l'accord immédiat des droits de belligérence pour éviter les situations embarrassantes, telle par exemple le navire soviétique chargé d'armements pour l'Espagne qui arborait le drapeau anglais, «ruse de guerre» permissible en temps de guerre mais non en temps de paix. Public Record Office, CAB 23/86 CAB 66/36), pp. 140ff, 18 november 1936.

39 FO 371/20553. Sir George Clerk (Paris) to R. Vansittart, 3 decembre 1936, avec le texte d'une entrevue «off the record» du journaliste anglais Philip Jordan avec Leon Blum.

lement le 27 novembre et approuvée le 3 decembre [40]. Dans ces circonstances le gouvernement républicain espagnol demanda la convocation du Conseil de la Société des Nations pour examiner la situation crée par l'Allemagne et l'Italie, en vertu de l'article 11 du pacte.

Devant cet horizon assombri, Yvon Delbos entreprit le 26 novembre une démarche auprès du gouvernement de Londres pour renforcer la politique de non-intervention, et en même temps, profitant de l'impasse militaire, pour essayer une nouvelle tentative de mediation. Il proposa que les gouvernements allemand, italien, portugais et soviétique soient invités à cesser leur intervention, soi-disant clandestine, et à accepter la mise en oeuvre du controle prévu par le comité de non-intervention. En second lieu les gouvernements français et anglais inviteraient ces mêmes gouvernements à s'associer à leurs efforts de tenter par un médiation comune de mettre un terme à la lutte. En cas de succès de cette tentative, l'armistice ainsi obtenu pourrait être employé pour procéder en Espagne à une libre consultation du pays par voies d'éléctions générales [41].

Le 27 novembre, l'ambassadeur de France à Londres, Charles Corbin, presenta la nouvelle initiative française à Eden, tout en exprimant son regret que le gouvernement républicain se soit addressé au Conseil de la Société des Nations [42]. Trois jours plus tard il reprit le même thème, ajoutant cette fois-ci au ministre anglais que le sous secretaire permanent au Quai d'Orsay, Alexis Léger, le pressait d'obtenir une réponse de l'Angleterre à la démarche française. Leger croyait que maintenant que la situation de Franco n'était plus si favorable (les forces de Franco avaient été bloquées devant Madrid) les conditions pour une médiation étaient meilleurs. Mais il voulait surtout prevenir la réunion du Conseil, et procurer une adhesion formelle des puissances «médiatrices» aux principes de non-intervention [43].

Ce fut en pleine connaissance de tous ces évènements plus recents qu'un autre conseiller du Foreign Office, Walter Roberts, analysa à

---

40 CAB 23/86, pp. 166ff, 25 novembre 1936.

41 Yvon Delbos à Corbin, 26 novembre 1936, Ministère des Affaires Etrangères, *Documents diplomatiques français 1932-39*, 2eme série, 1936-1939, tome IV, 20 novembre au 19 fevrier 1937, n. 39, p. 53.

42 Meme l'URSS s'opposait à cette politique du gouvernement espagnol, cf. David T. Cattell, *Soviet Diplomacy and the Spanish Civil War*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1957, p. 46; *Dokumenty vnechnei politiki SSSR*, tom XIX, 1 ianvaria-31 dekabria 1936 g., Politizdat, 1974, No. 390, p. 621, note d'un entretien entre Litvinov et Lord Chilston, ambassadeur d'Angleterre, 1 décembre 1936.

43 *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939*, second series, vol. XVII, ed. W. N. Medlicott et L. Dakin, avec G. Bennett, HMSO, 1979, p. 600, Eden à Clerk (Paris) 27 novembre 1936; p. 606, le même, 30 novembre 1936; cf. aussi FO 371/20555, note communiquée par Corbin le 30 novembre.

son tour le 30 novembre, les possibilités de médiation avancée de sources si differentes. Lui aussi rejetta comme impraticables les idées exposées dans le memorandum du journaliste socialiste espagnol. Il lui semblait que les deux partis étaient bien loin de désirer la paix. Selon lui, l'appel du gouvernement espagnol à la Société des Nations reflétait plutôt son inquietude que le blocus naval de Franco pourrait empêcher l'arrivée des cargaisons soviétiques juste quand les républicains avaient eu un succès devant Madrid. Le moment sembla donc très mal choisi à Walter Roberts [44] qui rappela qu'en commentant les propositions de Madariaga du 24 août, Eden avait conclu qu'une médiation ne pouvait réussir que si elle commençait par une démarche humanitaire. Roberts souligna pourtant que tous les efforts entrepris dans cette direction avaient jusque là manqué leurs buts. Mais il croyait qu'on pouvait essayer de convaincre l'Allemagne, l'Italie et l'URSS que leur politique d'assistance aux combattants ne conduirait qu'à une impasse. «La seule solution convenable» ecrivit il, «est une solution espagnole et non pas une solution en termes de fascisme et communisme», cest-à-dire une solution nationale et non pas idéologique. Il exprimait des doutes sur les avantages d'une affirmation solennelle de la politique de non-intervention. Ne serait-il pas preferable, dit-il, reprenant une des formulations initiales de Madariaga, de se détourner de la non-intervention et de substituer une politique de cooperation pour mettre fin à la lutte? En pratiquant une politique de cooperation, on serait en mesure de démander aux deux côtés de ne plus recevoir d'aide étrangère, plutôt que d'essayer d'obtenir des promesses des puissances de ne plus envoyer de matériel de guerre. En toute probabilité la réunion du Conseil de la Société des Nations ne pourrait que prendre note de l'absence des conditions nécéssaires pour une solution pacifique, et ne pourrait qu'initier une nouvelle démarche humanitaire, «un modeste pas en avant». Roberts croyait néanmoins que pour le moment l'activité du Conseil servirait surtout à éduquer l'opinion publique. Trop de monde interpretait la guerre civile come un conflit entre le fascisme et le communisme, entre la liberté et la democratie d'un côté, et la tyrannie. Si les discussions au Conseil pouvaient demontrer la fausseté de cette interpretation et situer le conflit et sa solution dans le cadre de l'histoire et de la psychologie nationale espagnole, ce serait autant de gagné [45].

---

44 On se souviendra que José Antonio Primo de Rivera avait ete fusillé le 20 novembre à Alicante.

45 FO 371/20548, 30 novembre 1936.

C'était maintenant au tour de Sir George Mounsey d'analyser les alternatives. Lui aussi rejetta ce qu'il appella le plan Madariaga, c'est à dire l'idée du journaliste espagnol, de remplacer Largo par Besteiro. Quand à l'initiative française, elle semblait calculée «to make the worst of both worlds», car ce plan avançait une médiation tout a fait prematurée avec l'objet de sauver la dignité de la Société des Nations. Si nous poussons l'Espagne a accepter une médiation, ecrivit-il, avant d'avoir aucune indication qu'elle serait bienvenue («est-ce vraiment ainsi», nota Antony Eden en marge) au lieu de laisser une telle initiative suivre après des initiatives humanitaires, nous risquerions de recevoir une rebuffade qui rendrait encore plus difficile n'importe quels efforts ultérieurs. Mounsey concluait que malgré que la proposition française pourrait faire approuver l'idée de médiation par la Société des Nations, elle n'offrait aucune solution réelle du problème qui se poserait inévitablement de nouveau. Mounsey doutait aussi de la valeur devant l'opinion publique d'une affirmation solennelle par les six puissances de leur refus d'intervenir en Espagne, quand il était bien connu que trois, sinon quatre, de ces puissances intervenaient presqu'ouvertement. («Ceci est le danger», nota de nouveau Eden en marge.) Une pareille affirmation, unie à une offre de mediation donnerait une impression entièrement fausse. Une attitude plus honnête, conseilla Mounsey, serait de continuer avec la politique de non-intervention, et de promettre publiquement de contribuer à la reconstruction de l'Espagne après la guerre, à travers une organization internationale, non-politique, comme la Croix Rouge. La Société des Nations pourrait approuver de telles mesures plus qu'une offre stérile de médiation [46]. A cette analyse pessimiste, Vansittart ajoutà brièvement: «je crois que Sir. G. M. a raison. En tout cas le plan Madariaga ne fera pas l'affaire» [47].

D'un autre côté le dossier fut transmis à William Strang (alors dans la section du Foreign Office chargée des relations avec la Société des Nations). Dans l'hypothèse que l'Angleterre appuyerait la demarche française, Strang l'analysa du point de vue de la procedure à adopter à Genève. Il souligna d'abord que malgré que le gouvernement français ne liait pas nécéssairement sa proposition de médiation avec la réunion du Conseil projettée pour le 16 decembre, cette réunion jouait quand même un rôle dans sa calculation. D'un côté, si les puissances s'accordaient à reaffirmer publiquement leur adhésion à la politique de non-intervention, cette déclaration pourrait être rapportée

46 FO 371/20548, 30 novembre 1936.
47 *Ibid.*

au Conseil, qui en prendait note, ainsi que du fait que cette politique était administrée par le Comité de Londres. Le Conseil de la Société des Nations pourrait ainsi éviter de prendre une position sur l'affaire, et les accusations du gouvernement republicain contre un des participant à la politique de non-intervention pourraient etre renvoyées au comité de Londres. Si il y avait un moyen, ajouta Strang avec Machiavellisme, de faire croire aux gouvernements allemand, italien et portugais que cette procedure serait adoptée, ces gouvernement seraient sans doute plus enclins à reaffirmer leur appui pour la politique de non-intervention. Ce serait difficile de se procurer l'accord des gouvernements espagnol et soviétique. Quant à la mediation, le Conseil pourrait ou bien i) prendre note de l'initiative ou ii) prier un ou plusieurs membres de se charger d'une médiation, ou iii) s'en charger soi-même. Strang ajouta que le secrétaire général de la Société des Nations, Avenol, pensait précisement à cette troisième solution. Avenol estimait que le gouvernement espagnol n'exerçait pas une autorité parfaite dans le pays, et donc qu'il était en partie responsable des conséquences internationales de la situation intérieure de l'Espagne. Le Conseil avait le droit d'examiner la situation espagnole en entier, c'est à dire d'interroger le représentant du gouvernement espagnol tout aussi bien que d'écouter un représentant du gouvernement de Burgos. On pourrait constituer un sous-comité du Conseil pour conduire l'affaire. Si, expliqua Avenol à Strang, le représentant du gouvernement espagnol s'opposerait à cela, il perdrait la sympathie publique.

Le conseil pouvait aussi adopter les mesures suivantes, selon Strang: i) recommander des mesures spécifiques pour sauver la population de Madrid [«Oui, bonne idée», nota Eden en margel. (Il faut dailleurs se rappeler que le bombardement aérien d'une grande ville européenne etait alors chose inconnue); ii) mettre ses bons offices a la disposition du gouvernement qui sortait gagnant pour la reconstruction, et iii) essayer d'expliquer les dangers de baser la politique étrangère sur la nature des regimes politiques, et la nécéssité de l'indulgence et de la tolérance. Dès que le gouvernement anglais aurait formulé sa politique, ajouta Strang, on devrait discuter le programme avec certains membres du Conseil, notamment le president, Agustin Edwards du Chili (très critique du regime républicain) et les représentants français, polonais et soviétiques[48]. Finalement, Sir Robert Vansittart fit aussi une remarque tres brève: il lui semblait que la médiation aurait

48 FO 371/20553, 28 novembre 1936.

plus de chance de succès si la Grande Bretagne s'en occupait, et qu'au contraire elle souffrirait du fait d'être imbriquée dans la machine lourde et impopulaire de la Société des Nations [49].

Nous ne savons pas à quelles pressions verbales Antony Eden fut soumis du côté de la France, quand, se basant sur ces analyses assez confuses de ses services, il formula un programme qu'il soumis au Cabinet le 2 decembre. Il souligna que l'initiative venait de France et que le gouvernement français espérait faire sa démarche *avant* la réunion du Conseil, et donc independemment de celle-ci. Il appuya sur le fait que le gouvernement français s'inquiétait de l'afflux de «volontaires» allemands en Espagne (la future légion Condor), et espérait que sa démarche pourrait renforcer la politique de non-intervention. Eden expliqua qu'il n'avait pas lui-même grand espoir de succès, mais il obtint néanmoins le consentement du Cabinet à sa politique, qui etait surtout dirigée à tenir le conseil de la Société des Nations à l'écart et de maintenir l'autorité du Comite de non-intervention de Londres [50]. Ceci se passait, il faut ajouter, quand le gouvernement britannique entreprenait une démarche pour réparer ses relations avec l'Italie, en ignorant totalement d'ailleurs l'existence du traité d'alliance signé entre le general Franco et le gouvernement italien le 28 novembre 1936. Le gouvernement britannique cherchait surtout une assurance pour le maintien du status-quo dans la Mediterranée et des pourparlers commencèrent dans les premiers jours de décembre a Rome [51].

Le 4 decembre donc, des demarches simultanées furent faites par les gouvernements français et anglais auprès des gouvernements allemand, italien, portugais et soviétique, demandant leur appui pour le stationnement d'observateurs sur les frontières de l'Espagne et proposant en meme temps une mediation [52]. A Berlin, les ambassadeurs français et britannique essuyèrent un refus assez humillant quand ils demandèrent d'être reçus par Hitler lui-même, et ils durent se contenter de présenter leur memorandum conjointement au ministre des affaires étrangères, von Neurath. Celui-ci exprima l'opposition de l'Allemagne à l'arrivée de volontaires de toutes nationalités en Espagne; quand au mesures de controle, il valait mieux laisser cela au comité de Londres. L'Allemagne, ajouta von Neurath, était certainement prête à aider

---

49 *Ibid.*

50 CAB 23/86, Cab. 69 (36) 2 december 1936, p. 194.

51 J. F. COVERDALE: *Italian Intervention in the Spanish Civil War*, Princeton University Press, appendix A, p. 413; cf. aussi p. 196.

52 F. SCHWARTZ: *La internacionalización de la guerra civil española*, Ariel, Barcelona, 1971, pp. 192ff.

à mettre fin à la guerre, si les passions se calmaient. Mais l'idée d'une consultation électorale, preconisée par la France, lui paraissait absurde [53]. La même communication conjointe des gouvernements français et anglais fut faite à Moscou, Rome et Lisbonne.

Entre temps une circonstance personnelle (s'étant cassé le bras, il dut remettre son voyage aux États Unis) permit à Madariaga de renouveler son insistence auprès du Foreign Office en faveur d'une médiation, et d'intervenir, bienque d'une façon tout à fait tangentielle dans les negotiations qui se poursuivaient à son insu. Une fois remis, il fixa le 16 décembre pour son depart, et déjeuna le 7 avec Lord Cranborne, le sous-secrétaire parlementaire au Foreign Office. Il profita de l'occasion pour retourner avec insistence sur la teneur de son memorandum du 24 aout. Il souligna qu'aucun des deux adversaires dans la guerre civile ne pouvait gagner une victoire complète, et que les efforts de l'Angleterre devaient se diriger vers un armistice. Il y avait des hommes moderés des deux cotés, tels Azaña et Prieto et peut étre Franco lui-même (en ceci il se montra d'accord avec l'auteur socialiste du memorandum). Le gouvernement de Valence n'était pas proprement communiste. Franco n'était pas proprement fasciste. La guerre civile entrait dans le cadre de l'histoire traditionnelle de l'Espagne. Elle n'aboutirait ni dans un état communiste, ni dans un état fasciste. L'Europe risquait la guerre à cause de la crainte ressentie par les grandes puissances devant une telle alternative. Le moment était venu pour une offensive de paix, conduite par le gouvernement britannique. La France coopérerait volontiers, car l'avenir de Leon Blum dépendait de la paix en Espagne. L'appui du gouvernement italien était aussi plus important que celui de l'Allemagne et de l'URSS - un appel pourrait être dirigé à Grandi pour obtenir une action conjuguée des trois puissances mediterranéennes dont les interêts prédominaient dans cette affaire. Madariaga rappela son projet d'établir un conseil composé de cinq representants de Burgos et de Valence respectivement, sous un president neutre espagnol, qui serait chargé de rédiger un plan pour l'administration provisoire du pays. Le nouveau gouvernement devrait être composé de personalités politiquement neutres et qui n'avaient jamais été ministres; il gouvernerait cinq ans, pendant la reconstruction du pays. Certaines personalités du côté de Burgos se montraient favorables à une politique de concessions à la classe ouvrière; du côté de Valence des éléments favorisaient une politique moderée vis à

53 *Les Archives Secrets de la Wilhelmstrasse*, III, *l'Allemagne et la guerre civile espagnole, 1936-1939*, Plon, Paris, 1952, pp. 110, 114.

vis de l'Eglise (comme par exemple les basques). Il existait donc des points de contact entre les deux côtés. Une démarche devrait être entreprise aussi vite que possible et sans passer par le Conseil de la Société des Nations [54].

Ainsi, Madariaga avançait les mêmes idées qu'il avait soumis à Eden au mois d'août, legèrement modifiées par les évenèments plus récents. Il ne ressort pas de la note sur le conversation avec Cranborne, qui fut redigée par William Strang, si Madariaga avait été informé de la démarche que venaient d'entreprendre les gouvernements français et britannique. Mais Eden marqua le compte rendu «très intéressant». Il est possible qu'il en fut influencé à un certain degré, sans attendre les commentaires de ses conseillers du Foreign Office. En effet, avant de recevoir la reponse italienne à l'ouverture britannique et française, Eden proposa à Grandi, le 8 décembre (le jour après l'entrevue entre Madariaga et Cranborne) que la question espagnole soit soumise aux trois puissances mediterranéennes, c'est à dire, la France, l'Italie et la Grande Bretagne. Evidemment il n'avait pas poussé son analyse d'une telle politique très loin, car une action conjuguée de ces trois puissances aurait laissé l'Italie en minorité permanente vis à vis des deux autres puissances. La depêche qu'Eden envoya à l'ambassadeur anglais à Rome sur sa conversation avec Grandi donne plutot l'impression que Eden improvisait en lui parlant, employant parfois les expressions mêmes de Madariaga [55]. Pourtant il ne cacha pas son initiative à Berlin et en parla le même jour à Ribbentrop, en lui expliquant les idées de l'Angleterre sur la forme que prendrait la médiation des puissances dans le conflit espagnol. Il proposait que d'abord les six puissances fassent une declaration publique sur leur intention d'arranger une médiation; ensuite ils demanderaient aux combattants de se mettre d'accord sur un armistice. En meme temps, ajouta Eden, on pourrait considérer l'envoi en Espagne d'une commission composée de représentant des trois puissances mediterranéennes. Après l'armistice, Eden esperait, dit-il à Ribbentrop, qu'on pourrait former un gouvernement composé de personalités n'ayant pris aucune part au conflit. Il ajouta qu'il avait recemment reçu une communication d'une source espagnole

[54] Ces citations indiquent clairement que Madariaga ne comptait jouer auncun role luimeme. Mais on trouve tout de même dans la litérature des références au fait qu'un gouvernement pourrait etre formé après un armistice par des personnes telles que Madariaga (e. g., H. THOMAS: *The Spanish Civil War*, Harper and Bros, New York, 1961, p. 334. SCHWARTZ: *Op. cit.*, p. 194. Thomas donne comme reference les documents diplomatiques allemands, mais le nom de Madariaga n'y est pas mentionné (*Archives Secrets de la Wilhelmstrasse*, página 116) et a sans doute été ajouté par Thomas.

[55] Coverdale, p. 197, semble croire qu'Eden avait proposé l'exclusion totale de l'Allemagne et l'URSS des discussions sur le problème espagnol, ce qui n'est evidemment pas le cas.

qui connaissait bien la situation internationale et la situation espagnole, qui lui confirmait que le moment pour une mediation etait venu. Citant Madariaga presque textuellement, il précisa que ceux qui pensaient que la seule alternative était entre une Espagne fasciste et une Espagne communiste avaient probablement tort. A la sugestion de nommer une commission des puissances méditerranéennes, Ribbentrop repondit que l'affaire devrait plutot être conduite par les «puissances interessées», montrant clairement que l'Allemagne ne comptait pas être tenue à l'ecart [56]. On remarquera aussi à quel point cette initiative d'Eden fut personnelle, puisque le gouvernement français insistait au contraire beaucoup auprès de l'Allemagne sur le fait que la France voulait à tout prix la cooperation allemande et pour cette raison avait choisi de ne pas agir à travers la Société des Nations [57].

Entre temps, comme il etait à prévoir, la discussion du problème espagnol à la session du Conseil à Genève, le 12 décembre 1936 tomba à plat. Ni Eden, ni Delbos, ni Litvinov y assistèrent et, selon les instructions des gouvernements respectifs, la session fut conclue avec l'approbation d'une résolution anodyne qui recommandait au Comité de Londres de veiller sur la mise en oeuvre de la non-intervention, et qui exprimait sa «sympathie» pour la démarche entreprise par le Royaume Uni et la France pour reduire les dangers causés par le conflit espagnol à la paix et la bonne entente entre les nations [58].

Les réponses formelles des gouvernements à l'ouverture franco-britannique parvinrent à Londres entre le 9 et le 12 décembre. Les quatres gouvernements se disaient prets à discuter la mediation en principe mais ne montraient aucune confiance quant à sa mise en application, et dans le cas de l'Italie, l'Allemagne et le Portugal, s'opposait à une consultation électorale [59]. Dans ces circonstances, E. Shuckburgh, du Foreign Office, essaya de concrétiser les options: on pouvait soit negocier la cessation des hostilités et un accord permanent (avec consultaion électorale comme la France avait proposé); soit accepter la division de l'Espagne selon le status quo, et essayer d'établir un gouvernement du centre qui gouvernerait avec l'assistance militaire etrangère. Aucune de ces alternatives n'etait promettante. Les grandes puissances re-

---

56 *Archives de la Wilhelmstrasse*, p. 116, Ribbentrop au ministère des affaires etrangères à Berlin, 8 décembre 1936; FO 371/20553, Eden à Phipps, 8 décembre 1936. Il est instructif de comparer les deux versions de cette conversation. Ribbentrop dit qu'Eden attribuait l'idée de former un gouvernement de personnes n'ayant pris aucune part au conflit à «un adherent de Franco à Londres». Eden dit simplement «une source espagnole».

57 *Op. cit.*, p. 122, chargé d'affaires á Paris au ministère à Berlin, 11 décembre 1936.

58 FO 371/20554, Genève, 12 décembre 1936.

59 FO 371/20553, Sir George Mounsey, minute du 9 décembre 1936.

jettaient las elections, la presse de Madrid et de Barcelone rejettaient la médiation [60]. Il ne restait donc q'une seule posibilité, celle d'obtenir un armistice limité pour l'évacuation de Madrid. Ceci, ajouta Shuckburgh, suivrait les lignes antérieurement établis par le Secretaire d'Etat, en commentant sur les premières propositions de Madariaga, que la médiation politique devait suivre la médiation humanitaire. Un armistice aurait plus de chance de succès, et pouvait être prolongé, donnant ainsi lieu à des propositions générales de médiation. L'approche de Noel ajoutait d'ailleurs une dimension psychologique à un appel pour un armistice [61]. L'idee d'un armistice pour Noel plut aussi à Mounsey et à Vansittart. Néanmoins, aucun gouvernement ne voulait s'engager à exercer une veritable pression sur les belligerents [62].

Pour conclure cette analyse de l'influence de Madariaga sur la façon d'envisager la guerre civile par le Foreign Office dans les mois août-décembre 1936, il convient de dégager un certain nombre de points.

En premier lieu l'interpretation de Madariaga partait d'une vision intellectuelle et théorique du conflit. Il n'avait pas realisé l'intensité de la violence politique ainsi dechainée, à quel point les passions (destructrices aussi bien que constructrices) des deux côtés, agravées par le conflit social, rendait la nature même de cette guerre civile différente de celles du 19ème siècle. Homme essentiellement du centre, il croyait la médiation non seulement désirable mais possible. Ainsi le plan qu'il avança le 24 aout était prematuré et a beaucoup d'égards bien loin de la realité politique de l'Espagne Seule une force militaire supérieure aurait pu imposer un gouvernement composé de personalités n'ayant jamais joué de role politique dans le pays. En même temps, Madariaga n'apprecia pas immediatement a sa juste valeur la nature de l'intervention des allemands et des italiens, clairement decidés à assurer la victoire de Franco. De l'autre côté, la rhétorique politique de la gauche espagnole et des partis socialistes et comunistes européens masquait la nature essentiellement conservatrice de la politique soviétique, qui donnait l'impression d'être beaucoup plus aggressive dans tous les domaines qu'elle ne l'était en realité.

Apres sa premiere tentative, en aout 1936, Madariaga evidemment ne comptait plus s'approcher du Foreign Office. Mais le mémorandum

---

60 FO 371/20554, Apostille de E. Shuckburgh, 15 décembre 1936, sur une dépêche de Chilston de Moscou. Alvarez del Vayo avait aussi rejetté toute idée de médiation sauf pour l'evacuation de la population de Madrid, dans une longue conversation avec Lord Cranborne le 10 décembre 1936. *(Ibid.)* L'initiative franco britannique avait été rendue publique le 10 décembre.

61 FO 371/20554, minute de Shuckburgh, 15 décembre 1936.

62 *Ibid.*, minutes de Mounsey et Vansittart, même date.

du journaliste socialiste espagnol, coincidant avec la chute imminente de Madrid, le remit en marche, avec le but limité d'éviter les horreurs d'un assaut militaire sur la capitale. Ensuite, hors de combat depuis le 13 novembre, il ne fit que répéter ses mêmes idées dans sa dernière rencontre avec Lord Cranborne, le 7 décembre. Mais la situation avait de nouveau complétement changé. Il ne s'agissait plus de sauver la population de Madrid d'un bombardement aérien ou de représailles.

En vue de l'echec de Franco devant Madrid, il s'agissait maintenant de persuader les deux côtés qu'aucun d'eux ne pouvait gagner, que dans la phrase employée par Yvon Delbos à l'ambassadeur allemand à Paris, la guerre civile «avait lieu essentiellement entre des troupes étrangeres (maures, legionnaires, italiens, allemands, russes et aussi français, puis de émigrés italiens et allemands). Avec leur disparition la guerre cesserait pour ainsi dire d'elle même [63].

En ce qui concerne l'initiative française du mois de novembre, il faut reconnaitre qu'elle etait plutôt dirigée à limiter les possibilités de l'internationalisation du conflit qu'à procurer une pacification de l'Espagne. La politique française lia dès le commencement le renforcement de la non-intervention par le controle de l'importation de matériel de guerre en Espagne avec l'appel à la cessation des hostilités. Deux évènements indiquent que la médiation etait plutôt une manoeuvre qu'une politique. La première est la rapidité avec laquelle la non-intervention, et surtout la décision prise par le comité de Londres de s'affronter au probleme du nombre croissant de «volontaires», passa à l'avant-scène des négociations depuis le commencement de décembre. Ce fut finalement le 24 decembre que les gouvernements français et britannique firent de nouveau una démarche conjointe auprès des autre quatre puissances, les sommant de considerer la problème des «volontaires» comme le plus pressant [64].

D'un autre côté le manque de fonds de la politique française de médiation est demontrée par l'absence totale d'un projet que le gouvernement pourrait soumettre aux combattants. Un haut fonctionnaire du Foreign Office, Sir George Mounsey, commenta d'un façon assez irritée les projets de Delbos: «Ses efforts sont tres louables, mais cela serait plus pratique si lui meme précisait ce qu'il veut dire par mediation. Les français nous ont poussé dans cette voie, qui semble si noble, principalement pour sauver la dignité de la Société des Nations. Mais

63 Yvon Delbos au chargé d'affaires, allemand, Paris, 11 décembre 1936, *Archives de la Wilhelmstrasse*, p. 122.
64 SCHWARTZ: *Op. cit.*, p. 200.

personne semble avoir la moindre idée de quelle forme de médiation il s'agit. Et tout démontre qu'aucune forme de médiation ne serait la bienvenue en Espagne» [65].

Il ressort de cette étude des documents que ni le Foreign Office, ni le Quai d'Orsay n'avaient consideré la médiation sérieusement, ou preparé un projet concret. Ainsi s'explique le fait que chaque fois que le thème surgit, soit par l'initiative de Madariaga, soit par celui du journaliste socialiste, soit par celui du gouvernement français, ce fut le plan de Madariaga auquel le Foreign Office revint constamment. Evidemment le Foreign Office se montra critique de ce projet et douta de l'opportunité d'une intervention. Mais on reste tout aussi frappé par l'attention sérieuse accordée aux projets de Madariaga que par le manque total d'alternatives provenant de sources britaniques. L'influence de Madariaga peut être aperçue non seulement dans le fonds (par exemple l'idée de composer une commission des trois pussances mediterranéennes) mais dans la forme (par exemple les phrases mêmes employées por Eden dans ses entrevues avec Ribbentrop et Grandi) [66].

Les apostilles des conseillers du Foreign Office démontrent une grande variété d'opinion, et confirment le fait que le Foreign Office n'était pas aussi anti-républicain que d'autres ministères (l'Admiralty sous Sir Samuel Hoare, par exemple). On sait que Eden, dès les commencement de 1937, exprima sa préférence pour une victoire républicaine [67]. Vansittart se rendait aussi bien compte des crimes commis derrière le front du côté de Franco [68].

Au fond, on doit reconnaitre apres coup que déjà en automne 1936 les positions politiques espagnoles et internationales s'étaient endurcies à un point qui rendait toute médiation impossible. Madariaga, toujours assez eloigné de la politique intérieure de l'Espagne, avait une conviction ferme de ce qui devait être, mais il avait perdu contact avec ce qui était. Ce fut Vansittart, toujours d'ailleurs assez hostile à Madariaga, depuis les crises de la Manchourie et l'Ethiopie, qui decrivit, d'une façon assez cruelle, la position de celui-ci: «Nous pouvons les [les propositions de Madariaga] garder en vue, mais je doute beacoup si señor de M. est bien informé sur l'Espagne d'aujourd-hui —et même s'il a jamais été une véritable autorité sur son propre pays [69].

---

65 *Documents on British Foreign Policy*, p. 674, 23 décembre 1936.
66 *Ibid.*
67 EDEN: *Memoirs*, p. 441.
68 *Documents on British Foreign Policy*, p. 674, 23 décembre 1936.
69 Sur l'attitude de Vansittart, voire *The Mist Procession*, Hutchinson, 1958, p. 438. Cf. aussi, FO 371/20553, apostille du 15 décembre 1936. On peut terminer ici sur une note curieuse: L'hebdomadaire cyclostylé circulé par le journaliste communiste, Claud Cockburn (connu

PRIVATE AND CONFIDENTIAL

Mediation will meet at the start with the following obstacles:

1. Objection to foreign meddling.
2. Mistrust of this or that nation.
3. Too wide a gap for a bridge to be built.
4. Opposition of the Government to recognise that the other side be entitled to have their views considered at all.

It is therefore necessary to proceed gradually in order to remove these obstacles by attrition. A beginning under humanitarian auspices is a happy idea. The program here might be:

a) Both sides to respect the international Conventions signed by Spain with regard to prisoners, hostages, Red Cross etc... which being for the benefit of foreigners in war with Spain should a *fortiori* apply to Spaniards at war with Spaniards.

b) An agreement to let the Red Cross International to organise relief between the two camps and incidentally to help them keep their engagements under *a)*.

c) No hostages to be taken, still less to be executed.

d) No cutting of water supply since this penalises both sides and is disastrous from the point of view of health.

e) The Red Cross or the Diplomatic Corps to be allowed to organise an Information Service so families know of their relations who happen to be on the other side of the line of fighting.

In order to ensure a transition between the humanitarian and the political mediation, a definite and more or less permanent organisation of the Diplomatic Corps might be envisaged entrusted with the execution of the measures adopted under the humanitarian scheme. The D. C. should elect an Executive Committee, so composed as to inspire confidence to both sides. The British Ambassador should, for political reasons, and in particular for reasons of «neutrality» of tendency, be its chairman. If small, the Committee might well be completed with the Argentine and the Mexican Ambassadors, which would make make it fairly symmetrical. If the big powers were con-

aussi sous le nom de Frank Pitcairn), dans son numero 189 du 25 novembre 1936, attribuait une grande influence à Madariaga sur la formation de la politique britannique envers la guerre d'Espagne, grace à son acces fréquent aupres de Vansittart. Cockburn, homme de mauvaise foi, qui accusait Madariaga d'être un des auteurs du plan Hoare Laval, répétait que Madariaga avait souvent dit à Vansittart que Franco n'était pas fasciste, qu'il ne cederait pas de territoire espagnol aux puissances fascistes, et qu'il aurait besoin après sa victoire inévitable de l'appui économique de la Grande Bretagne. Madariaga ne vit Vansittart qu'une fois, en septembre 1936. Mais il y a ici des echos curieux du mémorandum soumi par le journaliste socialiste d'extrême gauche et on se demande si Cockburn avait des tuyaux au Foreign Office. Un des fonctionnaires qui s'occupait de l'Espagne etait D. Maclean.

sidered necessary, France and Belgium might be added on one side and Italy and Germany on the other. It is however preferable to keep to the small committee.

Gradually, the Ex. Com. of the D. C. would feel their way towards political mediation, as circumstances would advice. They would of course keep in close touch with their respective Governments and with the whole D. C. and possibly seek the backing of these Governments if and when necessary. The three most difficult points of the agreement would be:

1. The men to be put at the helm during the intervening period between the Civil War and the recovery of normal relations.
2. The armed forces to be entrusted with public order.
3. The political regime to be adopted provisionally pending an inevitable change in the Constitution.

As the negotiators would have to begin in a kind of informal way, rather as feelers, the following suggestions are put forward merely as a basis for such conversations. The negotiators would have to keep an open mind, for any suggestions acceptable to both sides, if struck upon, would certainly be better than whatever might occur to them.

1. *Men to form the Provisional Government*

A Commission would he composed as follows:

Five men appointed by the Madrid Government, so far as possible bearing in mind the composite nature of its followers.

Five men would be appointed by the Burgos Junta.

These ten men would meet under the chairmanship of the President of the Exc. Com. of the D. C. and elect a President. If unable to agree, the President of the Ex. C. would choose a President, though avoiding any of the Candidates voted upon by the Ten. Once the President thus elected or appointed installed, the President of the E. C. would retire.

The Commission of Eleven members thus constituted would in their turn elect eleven Provisional Ministers by a simple majority vote. These eleven would have to be selected amongst men having never served as Cabinet Ministers or as Under Secretaries of State either with the Monarchy or with the Republic, nor with the Junta of Burgos, nor having had command of forces during the civil war.

If for any reason whatever the Commission were unable to agree, the Executive Committee of the D. C. would appoint five more electors and a new effort would then be made to achieve the election of the Government in this Commission of fifteen.

Once duly elected, as duly «constaté» by the D. C., the new Provisional Government would remain the sole authority over the country. The present

government would go out of office and the Junta would dissolve explicitly handing their respective powers to the new provisional Government.

2. *Armed Forces in charge of Public Order*

The Regular Army, the Guardia Civil, the Guardia de Asalto and the respective local and municipal police as existing before the Civil War (plus such militia as have been organised into regular units), would remain as sole guardians of public order. But the oficers having a rank above that of colonel (including colonels) as well as all heads of garrisons above the rank of captain, would be temporarily withdrawn and replaced by officers of equal ranks lent by the Argentine, British and Mexican Armies. The navy would be put under the command of British officers. This regime would last for threee years.

3. *Political system*

During three years, the Eleven would exercise all the powers attributed by the Constitution of 1931 to the Government, to the President of the Republic, to the Cortes and to the tribunal of Guarantees. They would be however limited by the following provisions.

a) No reprisals and no punishments for acts commited during the Civil War.

b) Restitution of property but no indemnity to persons above a fairly low income. Pensions to widows, orphans and disabled having no other income.

c) Though the Constitution would be held in suspense, it would be understood that the Government would follow a policy in keeping with the generous spirit of agrarian reform and working class emancipation provided for in the Constitution.

d) Cataluña would remain under the provisions of the Constitution of 1931 and the Statute of 1932 in all matters strictly reserved to it by such documents, but for three years public order would be entirely in the hands of the Provisional Government.

e) The P. G. would immediately organise regions under a regional administration, temporarily governed by nominees from the P. G. so that they could regulate their religious life according to their own preferences. Negotiations with Rome would however always to be made through the P. G.

f) The Militia would have to be disbanded and all arms surrendered to the Government authorities.

g) All political parties and working-class and employers associations would have to swear allegiance to the modus vivendi agreed to and to engage themselves strictly to respect order and not to seek the achievement of their aims by other than peaceful means.