



REVISTA DE ESTUDIOS EUROPEOS

Nº 84 (2024)

ÍNDICE

Monográfico - Del Mediterráneo al Atlántico, de Europa a Iberoamérica en la nuev

Presentación pp. 1-7

Guillermo Á. Pérez Sánchez

En el mundo de entreguerras. La Sociedad de Naciones: una visión desde Europa pensando en Iberoamérica pp. 8-33

Guillermo Á. Pérez Sánchez, Ricardo Martín de la Guardia

México y la Sociedad de Naciones pp. 34-61

Sara Nuñez de Prado Clavell

Chile se incorpora a la Sociedad de Naciones pp. 62-83

Erna Ulloa Castillo

La Sociedad de Naciones y América Latina. Chile ante Perú y Bolivia en la primera mitad del siglo XX pp. 84-113

Ricardo Iglesias Segura, David Aceituno Silva

Chile y el mundo de entreguerras: dinámicas del sistema internacional americano en el contexto de la Guerra del Chaco y el papel de los actores internacionales (Comisión de neutrales, ABCP, Sociedad de Naciones) pp. 114-148

Mauricio Rubilar Luengo, Claudio Tapia Figueroa

Brasil y la Sociedad de Naciones pp. 149-168

István Szilágyi

Estonia en el mundo de entreguerras. Los países de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de los países Bálticos pp. 169-186
David Ramiro Troitiño

En el mundo de entreguerras. Los pueblos sin Estado de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de croatas y ucranianos pp. 187-215
Maro Botica, César García Andrés, Xavier María Ramos Díez-Astraín

En el mundo de entreguerras. Contenciosos europeos y resistencias africanas ante la Sociedad de Naciones pp. 216-257
Pablo Arconada Ledesma, Jara Cuadrado Bolaños

Artículos

Proyecto Europeo para la Cooperación Territorial de España y Portugal pp. 258-287
María Gema Flores Polán

La construcción europea en la percepción de los países centroeuropeos. Una perspectiva histórica pp. 288-317
Petra Mestankova, Daniel Esparza, Ondrej Filipec

La ampliación de la Unión Europea tras la cumbre de Granada ¿Estabilidad, bloqueo o impulso? pp. 318-337
Hugo Neves Pérez

Mecanismos de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria. Una evaluación de sus efectos en el Estado de Derecho pp. 338-363
Sergio Medina Bernabé

Consumo sostenible y transición ecológica. La acción normativa de la Unión Europea contra el greenwashing pp. 364-390
Marina San Martín Calvo

Presentación*

GUILLERMO Á. PÉREZ SÁNCHEZ

Universidad de Valladolid. Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid.

<guillermoa.perez@uva.es>

ORCID: 0000-0002-0518-000X

Recibido: 10/02/2024. Aceptado: 17/02/2024.

Cómo citar: Pérez Sánchez, Guillermo Á., “Presentación”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 1-7.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI : <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.1-7>

PRESENTACIÓN

Este Monográfico para la *Revista de Estudios Europeos* - «Del Mediterráneo al Atlántico, de Europa a Iberoamérica en la nueva sociedad Internacional al compás de la Sociedad de Naciones» -, que ahora presentamos, se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación *Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s)*. PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación.

Su origen está en el XXI Simposio Internacional del Mundo Mediterráneo *El Mediterráneo en el mundo globalizado: pasado, presente y futuro. Influencia e impacto económico, político, social y cultural de los conflictos que afectan al Mediterráneo durante los siglos XX-XXI*, celebrado en Veszprém (Hungría), los días 11 y 12 de mayo de 2023, organizado por la comisión Regional de Economía, Derecho y Ciencias Sociales de la Academia de ciencias de Hungría (sede de Veszprém) y *La Revista del Mundo Mediterráneo*. En mismo, el grupo de Valladolid del Proyecto de Investigación que nos ocupa participó con un Panel propio:

* Este Monográfico para la *Revista de Estudios Europeo* se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación *Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s)*. PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación. IP Dr. Guillermo Á. Pérez Sánchez.

“Del Mediterráneo al Atlántico, de Europa a Iberoamérica en la nueva sociedad Internacional al compás de la Sociedad de Naciones”, presentando el 11 de mayo seis (6) ponencias presenciales y tres (3) por plataforma virtual desde Chile. En función de lo anterior, se ha realizado el Seminario (Réplica al Simposio de Veszprém, Hungría, de mayo de 2023) *Del Mediterráneo al Atlántico, de Europa a Iberoamérica en la nueva sociedad Internacional al compás de la Sociedad de Naciones*, celebrado en el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, del 24 al 27 de octubre de 2023. Presentando en el mismo nueve (9) ponencias presenciales, que conforman el *corpus* del Monográfico ya citado para la *Revista de Estudios Europeos*, y que ahora presentamos, siguiendo el orden de publicación en la misma:

Guillermo Á. Pérez Sánchez y Ricardo Martín de la Guardia titulan su aportación: «En el mundo de entreguerras. La Sociedad de Naciones: una visión desde Europa pensando en Iberoamérica». En su trabajo nos acercan a la creación de la Sociedad de Naciones (SdN), que estaba auspiciada por los «Catorce puntos» del presidente Wilson, en concreto en su Punto 14: «Debe crearse por conciertos particulares una unión general de naciones, se suerte que se establezca una seguridad mutua para la independencia política y la intangibilidad territorial de las naciones grandes y pequeñas». Así, la Sociedad de Naciones, salida del Tratado de Versalles en 1919, y que entró en vigor en 1920, venía a sustituir al tradicional sistema de bloques o alianzas, que habían marcado las relaciones internacionales en tiempos pasados, con la finalidad fundamental de preservar la paz y la independencia de las naciones. Pero la SdN nació hipotecada, ya que el país que la había impulsado, los Estados Unidos de Norteamérica, no formó parte de ella. Sin embargo, para los países hispanoamericanos -o iberoamericanos contando a Brasil- fue la gran oportunidad de vincularse a la nueva sociedad internacional en igualdad de condiciones que las demás naciones del mundo, curiosamente, su vinculación a la SdN coincidía en el tiempo con el primer centenario de sus independencias. La presencia en la SdN de las naciones hispanoamericanas o iberoamericanas (su número ascendió a veinte) le dio un carácter especial, «universal», a la organización ginebrina y marcó indeleblemente el compromiso de estas naciones con la nueva sociedad internacional en el marco de la SdN durante la época de entreguerras hasta el punto de llegar a tener un protagonismo inicial de relevancia en la heredera de la SdN, es decir, en de la Organización de Naciones Unidas (ONU) una vez puesta en marcha después de la Segunda Guerra Mundial.

David Ramiro Troitiño, por su parte, titula su aportación: «Estonia en el mundo de entreguerras. Los países de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de los países Bálticos». En ella nos dice que el fin de la Gran Guerra a principios del siglo XX supuso un cambio de paradigma político en Europa Central, del Este y Báltica. El cambio fue especialmente relevante para Estonia (en la Europa Báltica), un pequeño territorio bajo la dominación extranjera desde la Edad Media. La independencia del país del extinto Imperio ruso y de la dominación socioeconómica germana necesitaba del respaldo internacional, labor que realizó adecuadamente la recién instaurada Sociedad de Naciones. Esta investigación se centra en la influencia de la comunidad internacional en la formación de Estonia, su respaldo, su solidaridad tanto política como económica, y su significado en términos de protección frente a la amenaza existencial que suponía la Unión Soviética, recién constituida.

Xavier Ramos, Maro Botica y César García, han realizado una aportación coral titulada: «En el mundo de entreguerras. Los pueblos sin Estado de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de croatas y ucranianos». En dicho trabajo significan que el fenómeno del nacionalismo sigue estando muy presente en todas las sociedades actuales, pero ha sido muy importante a lo largo de la historia, en especial en el pasado siglo XX, cuando el principio de las nacionalidades se convirtió en el fundamento legitimador de las formaciones estatales tras la Primera Guerra Mundial. En este caso nos vamos a centrar en el nacionalismo ucraniano durante la Primera Guerra Mundial y los primeros momentos del periodo de entreguerras, así como en el nacionalismo croata de la Primera Yugoslavia durante el periodo histórico que abarca los años de 1918 a 1939, y que vincularemos con su tratamiento dentro de la Sociedad de Naciones y las políticas específicas de los estados plurinacionales soviético y yugoslavo. El primero de los apartados, a cargo de Xavier Ramos, efectúa una revisión de la cuestión de las nacionalidades al término de la Primera Guerra Mundial, erigida en el fundamento de composición de estados-nación en contraposición de los previos imperios asentados en bases dinásticas, y de cómo se articularon estados plurinacionales en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos (Reino de Yugoslavia desde 1929). Asimismo, se efectúa un somero repaso de los fondos recientemente digitalizados de la Sociedad de Naciones para examinar qué aspectos de la realidad plurinacional de estos estados concitaron la atención mayoritaria de dicho organismo. En definitiva, se aporta una perspectiva del marco en

el que profundizarán los siguientes apartados del artículo. En la parte que compete a Maro Botica el artículo se centra en el nacionalismo croata de la Primera Yugoslavia, entre las dos Guerras mundiales (1918-1939), su relación con la Sociedad de Naciones y la influencia de ésta en la cuestión croata. En el mismo también se analiza el status de la ciudad de Rijeka (Fiume) y la queja yugoslava ante de la Sociedad de Naciones contra Hungría relacionada con el apoyo a los terroristas responsables de la muerte del rey Alejandro. Al mismo tiempo, se intenta explicar por qué Croacia no consiguió la independencia tras la Primera Guerra Mundial y por qué por primera vez en la historia los croatas formaron una unión política con el pueblo serbio. En el apartado responsabilidad de César García, que versa sobre los territorios ucranianos entre el final de la Primera Guerra Mundial y el período de entreguerras, se habla de las diferentes regiones que actualmente forman parte de su territorio y que se encontraban divididas entre el Imperio ruso y el Imperio austrohúngaro hasta la Primera Guerra Mundial. Durante el transcurso de este conflicto se crearon dos nuevas repúblicas ucranianas, que finalmente no tuvieron el apoyo internacional para mantener su independencia a pesar de la puesta en marcha de la Sociedad de Naciones.

Pablo Arconada y Jara Cuadrado titulan su aportación: «En el mundo de entreguerras. Contenciosos europeos y resistencias africanas ante la Sociedad de Naciones». Su investigación tiene como objetivo analizar algunos de los contenciosos sucedidos en las décadas de 1920-1940 en el seno de la Sociedad de Naciones referentes a las luchas por la descolonización en el continente africano, motivados por los escasos estudios encontrados en la literatura en relación a las luchas anticoloniales durante la etapa de entreguerras en África. Su hipótesis de partida les había llevado a plantear el papel que la Sociedad de Naciones desempeñó ante algunos de los problemas que surgieron en los territorios africanos, algo que ha sido poco destacado, en línea con el comportamiento en la gestión de conflictos y tensiones que el organismo tuvo en otras zonas durante su corta existencia. En función de lo anterior, su trabajo se ha llevado a cabo sobre dos casos de estudio: la invasión italiana de Etiopía (1935-1936) y el traspaso de poder de la administración alemana a otras potencias europeas –Francia, el Imperio británico y Bélgica– en las colonias que ese país perdió en el continente africano tras los tratados de paz después de la Primera Guerra Mundial (1919). Para realizar su aportación, los autores se han apoyado fundamentalmente en los archivos digitalizados de la Sociedad de Naciones y, de forma secundaria, en una selección de prensa

europea de la época. El análisis de estas fuentes le ha permitido conocer el papel que desempeñó la organización internacional en ambos casos, cómo se llevaron a cabo los acuerdos de traspaso, el papel de cada potencia europea, la respuesta alemana, para el primero y, para el segundo, la reacción ante la invasión italiana de la Sociedad de Naciones, a qué aspectos dirigía la atención la organización en cada caso, o los problemas surgidos entre las potencias (principalmente entre Francia y el Imperio británico debido a temas fronterizos). Las conclusiones a las que han llegado son que la Sociedad de Naciones tuvo un papel poco activo en la resolución de los contenciosos internacionales analizados y que la gestión de los problemas surgidos en el marco de los mandatos y su transferencia a las nuevas potencias ganadoras de la Gran Guerra recayó fundamentalmente en los propios estados. En el caso de Etiopía, la actuación máxima que pudo impulsar la organización internacional fueron las sanciones económicas contra Italia, que apenas tuvieron efecto. Lo cual les lleva a afirmar que las aspiraciones a la independencia de las colonias africanas o las luchas por la descolonización en la etapa de entreguerras no fueron tenidas en cuenta y que se consideraba que eran asuntos internos de algunos de los países miembros y por tanto la Sociedad de Naciones no tenía capacidad de intervenir dentro de los estados.

István Szilágyi, por su parte, titula su investigación: «En el mundo de entreguerras. Brasil y la Sociedad de Naciones». Este autor comienza su aportación resaltando que Brasil fue uno de los miembros fundadores de la Sociedad de Naciones. Señala a continuación que, en la Sociedad de Naciones, Brasil quería alcanzar los dos principales objetivos: por un lado, quería aumentar, consolidar y fortalecer, su influencia y su peso internacional; por otro lado, como la manifestación de este hecho, conseguir y obtener el asiento permanente, o sea, convertirse en miembro permanente del Consejo de la sociedad de Naciones. Su aspiración a miembro permanente del Consejo de Sociedad de Naciones, Brasil se la planteó hasta en tres ocasiones. Como no tuvieron éxito las tentativas brasileñas, el 14 de junio de 1926 abandonó oficialmente la organización. La retirada efectiva entró en vigor el 13 de junio de 1928. El trabajo se centra también en el proceso y las consecuencias de la salida de Brasil de la Sociedad de Naciones.

Sara Núñez de Prado titula su aportación: «En el mundo de entreguerras. México y la Sociedad de Naciones». En su investigación resalta que, si bien la Sociedad de Naciones se instauró en 1920, México no figuró en ese momento entre los países invitados a unirse, debido, entre

otras razones a su actitud durante la guerra relacionado con sus simpatías hacia Alemania y sobre todo con el triunfo de la revolución en el país y las consecuencias que ello podía tener para terceros países, como por ejemplo Estados Unidos. En el trabajo se nos señala que, con el paso del tiempo, México se va relacionando cada vez más con la organización, hasta que, en 1931, superando tanto las reticencias de algunos miembros de la Sociedad de Naciones, como las del propio México, que se sentía maltratado desde que había sido excluido en 1920, el país ingresa como miembro de pleno derecho. En resumidas cuentas, la presente aportación se centra tanto en este proceso de acercamiento, como en el papel que el Estado mexicano realizó ya como miembro de la Sociedad de Naciones.

Mauricio Rubilar, en su investigación titulada «Chile y el sistema internacional americano en el período de entreguerras: entre la Sociedad de Naciones y el Panamericanismo», nos señala que el orden internacional que se configuró tras la Gran Guerra tuvo un enorme impacto en las relaciones internacionales entre los estados americanos. La influencia europea en la economía y política americana comenzó a disminuir progresivamente y, paralelamente, la hegemonía política y comercial de los Estados Unidos se consolidó. Frente a este nuevo escenario, resulta de interés analizar, como lo hace el autor, la política exterior chilena en el período de entreguerras en dos ámbitos específicos: su participación en la Sociedad de Naciones y su actitud frente a la política panamericana diseñada e implementada por Washington en el período 1929-1938. En este estudio se aborda, por tanto, la actitud chilena frente a los conflictos internacionales, como la Guerra del Chaco, y las conferencias panamericanas de los años treinta.

Erna Ulloa, por su parte, titula su aportación: «Chile se incorpora a la Sociedad de Naciones en un mundo de entreguerras». En su trabajo señala cómo, tras el fin de la Gran Guerra, comenzó a desarrollarse un nuevo escenario bajo la figura de un organismo multilateral, como fue la Sociedad de Naciones y del cual Chile no iba a quedarse ajeno. Por consiguiente, su investigación aborda los hitos más trascendentes que se vivieron al interior del Congreso Nacional chileno para que el Gobierno del presidente Sanfuentes contara con su aprobación. Asimismo, a través del análisis de prensa del periodo, se exponen los momentos y temáticas más relevantes que se informaron a la opinión pública chilena en torno a lo que significaba sumarse a la Sociedad de Naciones.

Ricardo Iglesias Segura y David Aceituno Silva titulan su aportación: «La Sociedad de Naciones y América Latina. Chile ante Perú y Bolivia en

la primera mitad del siglo XX». En su investigación señalan que, tras la guerra de 1879 que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia, se inició un complejo proceso de negociaciones que llevaron a establecer nuevos límites fronterizos y a tratados que sintetizaban los pasos a seguir en años siguientes. Con el paso del tiempo, algunos de los principios establecidos, por tardanza o incumplimiento, llevaron a estos países a exponer su situación en la recientemente creada Sociedad de las Naciones (1919). En función de lo anterior, en su estudio analizan las posiciones adoptadas por Chile, considerando los costos y beneficios de ser partícipe de la mencionada organización internacional en vista de sus intereses y su relación con su «vecindario», esto es, con Perú y Bolivia.

En el mundo de entreguerras. La Sociedad de Naciones: una visión desde Europa pensando en Iberoamérica*

In the interwar world. The League of Nations: a vision from Europe thinking about Ibero-America

GUILLERMO Á. PÉREZ SÁNCHEZ Y RICARDO MARTÍN DE LA GUARDIA

Universidad de Valladolid. Instituto Universitario de Estudios Europeos de la
Universidad de Valladolid.

guillermo.perez@uva.es; guardia@uva.es

ORCID: 0000-0002-0518-000X; 0000-0003-2595-898X

Recibido: 10/12/2023. Aceptado: 24/01/2024.

Cómo citar: Pérez Sánchez, Guillermo Á. y Martín de la Guardia, Ricardo, «En el mundo de entreguerras. La Sociedad de Naciones: una visión desde Europa pensando en Iberoamérica», *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 8-33.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.8-33>

Resumen: La creación de la Sociedad de Naciones (SdN) estaba auspiciada por los «Catorce puntos» del presidente Wilson, en concreto en su Punto 14: «Debe crearse por concertos particulares una unión general de naciones, se suerte que se establezca una seguridad mutua para la independencia política y la intangibilidad territorial de las naciones grandes y pequeñas». Así, la Sociedad de Naciones, salida del Tratado de Versalles en 1919, y que entró en vigor en 1920, venía a sustituir al tradicional sistema de bloques o alianzas, que habían marcado las relaciones internacionales en tiempos pasados, con la finalidad fundamental de preservar la paz y la independencia de las naciones. Pero la SdN nació hipotecada, ya que el país que la había impulsado, los Estados Unidos de Norteamérica, no formó parte de ella. Sin embargo, para los países hispanoamericanos -o iberoamericanos contando a Brasil- fue la gran oportunidad de vincularse a la nueva sociedad internacional en igual de condiciones que las demás naciones del mundo, curiosamente, su vinculación a la SdN coincidía en el tiempo con el primer centenario de sus independencias. La presencia en la SdN de las naciones hispanoamericanas o iberoamericanas (su número ascendió a veinte) le dio un carácter especial, «universal», a la organización ginebrina y marcó indeleblemente el compromiso de estas con la nueva sociedad internacional en el marco de la SdN durante la época de entreguerras hasta el punto de llegar a tener un protagonismo inicial de relevancia en la heredera de la SdN, es decir, en de la Organización de Naciones Unidas (ONU) una vez puesta en marcha después de la Segunda Guerra Mundial.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación *Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s)*. PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación.

Palabras clave: Europa, Estados Unidos, Catorce Puntos de Wilson, Punto Catorce, Tratado de Versalles, Entreguerras, Sociedad de Naciones, Sociedad Internacional, Universal, Naciones Hispanoamericanas, Naciones Iberoamericanas, Centenario de las Independencias. Organización de Naciones Unidas.

Abstract: The creation of the League of Nations (LoN) was sponsored by the «Fourteen Points» of President Wilson, specifically in its Point 14: «A general union of nations should be created by particular concerts, it is hoped that a mutual security for the political independence and territorial intangibility of large and small nations will be established». Thus, the League of Nations, which came out of the Treaty of Versailles in 1919 and entered into force in 1920, came to replace the traditional system of blocs or alliances, which had marked international relations in the past, with the fundamental purpose of preserving peace and the independence of nations. But the LoN was born mortgaged, since the country that had promoted it, the United States of America, was not part of it. However, for the Latin American countries -or Ibero-American countries including Brazil- it was a great opportunity to join the new international society on an equal footing with the other nations of the world; curiously, their joining the LoN coincided in time with the first centenary of their independence. The presence in the LoN of the Spanish-American or Ibero-American nations (their number rose to twenty) gave a special character, «universal», to the Geneva organization and indelibly marked their commitment to the new international society within the framework of the LoN during the interwar period, to the point of having an important initial role in the heir of the LoN, that is, in the United Nations Organization (UN) once it was set up after the Second World War.

Keywords: *Europe, United States, Wilson's Fourteen Points, Point Fourteen, Treaty of Versailles, Between the Wars, League of Nations, International Society, Universal, Spanish-American Nations, Ibero-American Nations, Centennial of Independence. United Nations Organization.*

«LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES: CONSIDERANDO QUE PARA FOMENTAR LA COOPERACIÓN ENTRE LAS NACIONES Y PARA GARANTIZAR LA PAZ Y LA SEGURIDAD, IMPORTA: ACEPTAR CIERTOS COMPROMISOS DE NO RECURRIR A LA GUERRA; MANTENER A LA LUZ DEL DÍA RELACIONES INTERNACIONALES, FUNDADAS SOBRE LA JUSTICIA Y EL HONOR; OBSERVAR RIGUROSAMENTE LAS PRESCRIPCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL, RECONOCIDAS DE AQUÍ EN ADELANTE COMO REGLA DE CONDUCTA EFECTIVA DE LOS GOBIERNOS; HACER QUE REINE LA JUSTICIA Y RESPETAR ESCRUPULOSAMENTE TODAS LAS OBLIGACIONES DE LOS TRATADOS EN LAS RELACIONES MUTUAS DE LOS PUEBLOS ORGANIZADOS; ADOPTAN EL PRESENTE PACTO.»

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PACTO DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES (1919)

INTRODUCCIÓN

La creación de la Sociedad de Naciones (SdN) estaba auspiciada por los «Catorce puntos» del presidente Wilson, en concreto en su Punto 14: «Debe crearse por concertos particulares una unión general de naciones, se suerte que se establezca una seguridad mutua para la independencia política y la intangibilidad territorial de las naciones grandes y pequeñas».

Así, la Sociedad de Naciones, salida del Tratado de Versalles en 1919, y que entró en vigor en 1920, venía a sustituir al tradicional sistema de bloques o alianzas, que habían marcado las relaciones internacionales en tiempos pasado, con la finalidad fundamental de preservar la paz y la independencia de las naciones, con un carácter universalista. Pero la SdN nació hipotecada, ya que el país que la había impulsado, los Estados Unidos de Norteamérica, no formó parte de ella. Sin embargo, para los países hispanoamericanos -o iberoamericanos contando a Brasil- fue la gran oportunidad de vincularse a la nueva sociedad internacional en igual de condiciones que las demás naciones del mundo –en función, precisamente del carácter universalista de la nueva Organización Internacional-, curiosamente, su vinculación a la SdN coincidía en el tiempo con el primer centenario de sus independencias. La presencia en la SdN de las naciones hispanoamericanas o iberoamericanas (su número ascendió a veinte, veintidós contando a Portugal y España) le dio un carácter especial a la organización ginebrina, «universalista»¹, y marcó indeleblemente el compromiso de estas con la nueva sociedad internacional en el marco de la SdN durante la época de entreguerras hasta el punto de llegar a tener un protagonismo inicial de relevancia en su heredera, es decir, en de la Organización de Naciones Unidas (ONU), como veremos, una vez puesta en marcha después de la Segunda Guerra Mundial.

1. EL FINAL DE LA GRAN GUERRA QUE ANUNCIA LA ÉPOCA DE ENTREGUERRAS

La responsabilidad sobre el estallido del conflicto general (Gran Guerra/Primera Guerra Mundial) que finalmente se inició en el verano de 1914 generó en su momento una gran controversia –muy actual todavía en nuestros días– entre los historiadores tal cómo se refleja en la historiografía con la que se cuenta². Ha sido por lo general moneda corriente resaltar que

¹ En efecto, como señala Manuel Díez de Velasco Vallejo, la Sociedad de Naciones (SdN) «constituye el primer ejemplo de una *O.I. de vocación universal (...) y competencia general*, eso es, no solo técnica sino también política, destinada a desarrollar la cooperación entre las naciones (grandes y pequeñas) y a garantizar la paz y la seguridad internacionales». *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008, p. 41.

² Vid. a este respecto el trabajo ejemplar publicado con motivo del nonagésimo aniversario de la Gran Guerra, dedicado al maestro Pierre Renouvin (y a su obra de 1925

para unos analistas constituyó toda una sorpresa, y es que, según éstos, la civilización occidental había alcanzado tal grado de desarrollo que parecía haber superado las grandes guerras como última *ratio* de su actuar en política exterior. Pensaban que los dos grandes bloques en que se había dividido Europa –la Triple Alianza y la Triple Entente– eran meramente defensivos (cuando en realidad se fueron transformando en ofensivos-defensivos con el paso del tiempo³) y que, por tanto, no llegarían nunca a la agresión mutua (es decir, generalizada, como así ocurrió en realidad a partir de principios de agosto de 1914). Y opinaban que sería así porque las últimas grandes crisis, durante la primera década ampliada del siglo XX –las de Marruecos (1905 y 1911) y las de los Balcanes (primera y segunda guerra balcánicas de 1912 y 1913)– se habían podido resolver finalmente, como sabemos, mediante negociaciones y conferencias auspiciadas, precisamente, por las grandes potencias del Viejo Continente. En contraposición a esta interpretación, también ha sido moneda corriente señalar que para otros analistas de primera hora el estallido de la Gran Guerra no constituyó ninguna sorpresa, dado que la larga preguerra –los años de la Paz Armada: 1871-1914– sufrió de manera constante una confrontación latente, que produjo una inusitada tensión internacional, lo que originó una desenfrenada carrera de armamentos, todo lo cual tuvo una influencia decisiva en el estallido de la guerra, y, sobre todo, en la larga duración de la misma, aspecto, este sí, no esperado por nadie. Cómo se produciría el estallido fatal que incendiase Europa es lo que entró dentro de lo inesperado: que la mecha prendiera por el magnicidio de Sarajevo (que no fue el primer atentado terrorista de estas características que se intentó en la región). Lo que también resultó inesperado, como ya hemos apuntado, fue la larguísima duración del conflicto, la magnitud del mismo y las repercusiones y consecuencias que produjo, todavía presentes en nuestros días. Recuérdese que la consigna en la hora fatal de la

Les Origines immédiates de la guerre (18 juin-4 août 1914), Paris, A. Costes, 1925), de PROST, Antoine y WINTER, Jay, *Penser la Grande Guerre. Un essai d'historiographie*, Paris, Éditions du Seuil, 2004, de manera especial el capítulo 9 «Penser la Grande Guerre», pp. 263-289; véase también –por ser especialmente significativo para el caso alemán– HAFFNER, Sebastian, *Los siete pecados capitales del Imperio Alemán en la Primera Guerra Mundial*, Barcelona, Planeta, 2006.

³ Las alianzas que conformaron dichos bloques –a la postre antagónicos– terminaron por empujar a las grandes potencias que las sostenían –como «autómatas»– al precipicio de la Gran Guerra. Vid. CLARK, Christopher, *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2014.

movilización general de los ejércitos en los últimos días de julio y primeros de agosto de 1914 fue: «En casa antes de que caigan las hojas»⁴ o también «En Navidad todos en casa»⁵. Pero lo cierto es que se tardaron cinco navidades en regresar a casa, los que lo consiguieron (teniendo en cuenta que en los campos de batalla murieron más de ocho millones y medio de combatientes). También fue nueva la forma de combatir⁶: lo que los expertos definieron como «guerra total», donde nadie era superior al contrario, en un proceso de desgaste espeluznante de la mano de armas nuevas, incluidas las químicas que ambos bandos no dudaron en emplear por su capacidad letal⁷. En resumidas cuentas, si nos preguntamos por la inevitabilidad y responsabilidad por el estallido de la contienda: se puede responder, en primer lugar, que bien se pudo evitar, lo mismo que, como ya se ha apuntado, se habían conjurado otras situaciones de crisis muy recientemente. En cuanto a la responsabilidad –o a la «irresponsabilidad colectiva»⁸–, se puede afirmar que fue «compartida»⁹, que «todos tuvieron parte de culpa»¹⁰, y que, como afirma la sentencia bíblica, en el «pecado llevaron la penitencia».

En todo caso, al reflexionar sobre el momento final de la Gran Guerra, y aceptando, primero, que la guerra bien se pudo evitar; y, segundo, que la responsabilidad fue colectiva, es decir, que ninguna de las grandes

⁴ Cit. en TUCHMAN, B. W., *Los cañones de agosto. Treinta y un días de 1914 que cambiaron la faz del mundo*, Barcelona, RBA, p. 161.

⁵ Cit. en MAZA ZORRILLA, Elena, «La Gran Guerra (1914-1918)», en PAREDES, Javier (coord.), *Historia universal contemporánea II*, Barcelona, Ariel, 2004, Barcelona, Ariel, 2004, p. 478.

⁶ Sobre todo, después de «las batallas de las Fronteras» del 20 al 24 de agosto de 1914, episodio relatado de manera magistral en la obra ya citada de Barbara W. Tuchman: *Los cañones de agosto. Treinta y un días de 1914 que cambiaron la faz del mundo*, en concreto en el epígrafe 14 «El desastre: Lorena, Ardenas, Charleroi, Mons», pp. 297-333.

⁷ Lo que se ve muy bien reflejado en la última parte de la gran obra del Premio Nobel de Literatura francés Roger Martin du Gard: *Los Thibault*.

⁸ Como se desprende de la interpretación aportada por Álvaro Lozano en su obra *La Gran Guerra (1914-1918)*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

⁹ Fue el historiador francés Pierre Renouvin, en sus años de Conservador de la *Bibliothèque de documentation internationale contemporaine (BDIC)*, la antigua *Bibliothèque-Musée* de la Guerra de París, y de encargado de Curso –en su calidad de profesor Agregado de Historia– en la Sorbona (que dedicó, precisamente, a los orígenes inmediatos de la Gran Guerra), quien ya planteó a mediados de la década de 1920 –*vid.* su libro ya citado *Les Origines immédiates de la guerre (18 juin-4 août 1914)*– la teoría de la responsabilidad «mitigada» o «compartida».

¹⁰ Así lo sostiene, por ejemplo, Henry Kissinger en su obra ya clásica *Diplomacia*.

potencias en liza se puede librar del estigma de haber coadyuvado – aunque, no todas, ciertamente, en la misma medida– al estallido del primer gran conflicto bélico del siglo XX, bien se puede concluir que a la postre «Europa perdió»¹¹, todos los países del Viejo Continente perdieron, empezando por los beligerantes, ya que se vieron arrastrados a una época de crisis cuyo fatal desenlace fue el surgimiento de los totalitarismos (fascista-nazi y comunista) y como trágico corolario la Segunda Guerra Mundial¹² que generó una nueva marea negra más destructiva que su predecesora. En función de lo anterior, nadie puede negar, por tanto, que «la Primera Guerra Mundial fue una poderosa fuerza de la historia: derrocó imperios, alumbró revoluciones, sembró Europa de estados-nación nuevos, desangró a una generación, dinamitó el concierto de las naciones y dicen que acabó con la inocencia de los pueblos. Es muy difícil encontrar algún acontecimiento histórico más rico, diverso e influyente»¹³. Por todo ello, estamos obligados a revisar con la mirada de nuestro tiempo todo lo que hizo posible la contienda, así como el desarrollo de la misma, cuyas consecuencias siguen repercutiendo en nuestros días; aunque alguna de ellas de manera positiva: nos referimos al ideal europeísta que, después de su reactivación fallida en los años de entreguerras¹⁴, resurgió en la década de 1950 para impulsar el proceso de integración en marcha en actualidad.

¹¹ Cfr. PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Aproximación a la compleja causalidad de la Gran Guerra, cien años después», en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., *Causas y consecuencias de la Gran Guerra (1914-1918) y su influencia en el mundo actual, cien años después*, Burgos, UNIPEC de Burgos, 2015, pp. 27-31. Vid. también MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Las consecuencias de la Gran Guerra: la paz de Versalles y la Sociedad de Naciones. Una visión desde Europa», en SAMANIEGO B., Mercedes y MEDINA A., Andrés (Editores), *De la Sociedad de Naciones a la globalización: visiones desde América y Europa*, Concepción (Chile), Universidad de Salamanca y Ediciones UCSC, 2020, pp. 131-142.

¹² Aquí encontramos el contrapunto de la «Europa triunfante» de la Exposición Universal de 1900. Cfr. MACMILLAN, Margaret, 1914. *De la paz a la guerra*, Madrid, Turner, 2013, p. 59.

¹³ ARTOLA, Ricardo, *La I Guerra Mundial. De Lieja a Versalles*, Madrid, Alianza, 2017, p. 19.

¹⁴ En relación al europeísmo de entreguerras, puede verse COUDENHOVE-KALERGI, R. N., *PanEuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, -MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á.: «Estudio Preliminar», pp. XI-XLVIII-, Madrid, Tecnos, 2002.

2. UNA MIRADA A LAS CONSECUENCIAS: LA ARTICULACIÓN DE LA PAZ Y DE LA NUEVA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE LA MANO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

Las consecuencias de la Gran Guerra. Como ya se ha dicho, tuvieron una repercusión inmediata en la época de entreguerras que anunciaba. Así, dejando de lado las consecuencias demográficas, económica y sociales, por no ser objeto de esta aportación, nos fijaremos en especial en las consecuencias político-territoriales. No obstante, y antes de centrarnos en el punto fundamental antes citado, sí debemos recordar que la guerra exigió un alto precio y actuó como un freno al movimiento de producción de riqueza, lo que significó el deterioro o caída en picado del nivel de vida, agravado todo ello por los problemas de integración en el medio familiar, laboral y comunitario en general (con la excepción de los Estados Unidos, que terminó la guerra como un gran acreedor mundial y aumentó considerablemente su riqueza nacional) . De este modo, que explica el comportamiento de la «generación del frente»: tras el final de la guerra se produjo un desencanto general en esa generación del frente, que se convirtió en una «generación desencantada», una «generación vacía», en suma, en una «generación perdida»¹⁵. Ello llevó a que la euforia inicial del cese de hostilidades se esfumara rápidamente y el desencanto subsiguiente favoreciera el rencor entre grupos sociales y entre naciones¹⁶. Las dificultades cotidianas tras la paz, el desarraigo que sufrieron los excombatientes, la fuerza adquirida por los distintos movimientos obreros tras el triunfo de los bolcheviques en Rusia muy pugnaces –con el ejemplo de estos– en la tarea de la subversión social, dejó a Europa en una situación de pesimismo (ya apuntado) absoluto que invadió todos los espacios de la vida, con el resultado trágico –en función de las políticas del odio generadas en la época de entreguerras– de todos conocido.

Centrándonos en el aspecto fundamental más arriba anunciado, el de las consecuencias político-territoriales al finalizar la Gran Guerra, estas se pueden seguir a través de tres hitos llamados a tener una extraordinaria

¹⁵ O la «generación del hombre hueco», como tituló T. S. Eliot su célebre libro *El hombre hueco*. De este mismo autor, y en relación con lo anterior, es muy pertinente también su obra fundamental: *La tierra baldía*. Un ejemplo acabado de ese hombre hueco lo encontramos en la novela de Sándor Márai titulada *Matarife*.

¹⁶ Vid. a este respecto REY, Fernando del y ÁLVAREZ TARDÍO, Manuel (Dirs.), *Políticas del odio. Violencia y crisis de las democracias en el mundo de entreguerras*, Madrid, Tecnos, 2017.

repercusión en los años posteriores, que se pretendieron encauzar de la mano de la Sociedad de Naciones, aunque sin el éxito esperado. El primero de ellos tiene que ver con la desintegración del Imperio Ruso de los zares (1917-1918) y la subsiguiente creación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS— (1922)¹⁷, momento a partir del cual nuevos y viejos países alcanzaron su independencia –aunque algunos de ellos la perdieron de nuevo ante el impulso bolchevique–: Finlandia, Polonia, Estonia, Letonia y Lituania, Ucrania, Georgia, Armenia y Arzerbaiján)¹⁸.

El segundo comportó el cambio sustancial del mapa de Europa, en función de la desintegración del Imperio Alemán y la desaparición del Imperio de Austria-Hungría¹⁹, con la creación en su lugar de toda una pléyade de nuevos estados-nación, así: la Alemania de Weimar²⁰, Austria, Hungría, Polonia, Checoslovaquia²¹ y el reino de los Serbios, Croatas y

¹⁷ Vid, por ejemplo, HOSKING, Geoffrey, *Una muy breve historia de Rusia*, Madrid, Alianza, 2014, y FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio, *El nuevo imperio ruso. Historia y civilización*, Murcia, Cromática, 2014. Vid. también a este respecto, entre otras muchas aportaciones, PIPES, Richard, *La revolución rusa*, Barcelona, Debate, 2016.

¹⁸ Es interesante recalcar aquí el diferente destino histórico que corrieron Polonia y Ucrania. Como sabemos, con el final de la Gran Guerra, Ucrania no encontró un lugar entre las nuevas naciones independientes: «La negativa de los Aliados vencedores a considerar a Ucrania una nación con Estado marcó su destino en los años de entreguerras. (...) Polonia, por el contrario, sí logró consolidarse a partir de noviembre de 1918 como nuevo Estado-nación en el centro y este de Europa (...). De este modo, una Polonia independiente hizo imposible una Ucrania independiente (...)» PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Ucrania: de un pasado incierto a un futuro de encrucijada, pasando por un presente, conflictivo», en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo, y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (Directores), *El colapso del comunismo (1989-1991). Visiones desde Europa y América*, Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, 2017, pp. 106-107.

¹⁹ En relación al final de la doble Monarquía, puede verse FETJÓ, François, *Réquiem por un imperio difunto: historia de la destrucción de Austria-Hungría*, Madrid, Mondadori, 1990.

²⁰ Sobre Alemania después de la Gran Guerra, puede verse la trilogía de DÍEZ ESPINOSA, José Ramón, *Sociedad y cultura en la República de Weimar: el fracaso de una ilusión*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1996; *La crisis de la democracia alemana: de Weimar a Nuremberg*, Madrid, Síntesis, 1996, y *El laberinto alemán: democracias y dictaduras (1918-2000)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002.

²¹ En relación con los nuevos países de la Europa centro-oriental, véase, por ejemplo, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995.

Eslovenos²²; sin olvidarnos de estados preexistentes que conocieron cambios en su antigua representación cartográfica: Italia, Bulgaria y Rumanía²³.

El tercero de los hitos propició el cambio radical del mapa de Oriente Medio y Próximo en función de la desintegración del Imperio Otomano²⁴. El proceso estuvo marcado por los denominados, según terminología de la Sociedad de Naciones, «Mandatos coloniales»: en especial el Mandato A u «Oriental», llamado a tener grandes repercusiones, no sólo en la región, sino en todo el mundo, que llegan, como sabemos, a nuestros días. En el marco de la SdN, además del Mandato anteriormente citado también se estipularon otros dos mandatos que afectaban a las antigua posesiones coloniales del Imperio Alemán: el Mandato B (o «Africano») por el cual: Camerún y Togo pasaron a control de Francia; Camerún N.O. y Togo O. pasaron a control de Gran Bretaña, y Ruanda y Urundi pasaron control de Bélgica; y el Mandato C (o «Colonial») por el cual: África del S.O. pasó a control de la Unión Sudafricana; Territorios del Pacífico N. (Carolina, Mariana, Marshall, Palaos) pasaron a control de Japón; Territorios del Pacífico S. (Nueva Guinea Oriental y Nauru) pasaron a control de Australia, y los restantes Territorios del Pacífico S. (Samoa Occidental) pasaron a control de Nueva Zelanda.

En relación con Mandato A (u «Oriental», ya citado, debemos tener presente una serie de acontecimientos que incidieron en el final del dominio Otomano en el Oriente Próximo: la firma, en mayo de 1916, del acuerdo –secreto– anglo-francés (Acuerdo de Sykes-Picot) sobre la división del Próximo Oriente entre Francia (la Gran Siria: Siria y Líbano) y el Reino Unido (Palestina, Transjordania y Mesopotamia o Creciente Fértil). Dicho acuerdo secreto (aireado por los bolcheviques al tomar el poder en Rusia) fue refrendado por la Sociedad de Naciones en 1920 y 1922 mediante la creación, como ya se ha dicho, de este Mandato A u «Oriental» para el Próximo Oriente: dicho Mandato estipulaba la cesión en fideicomiso de una parte de la Gran Siria –los actuales territorios de

²² Por lo que respecta a este nuevo país balcánico, véase, por ejemplo, MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., *La Europa Balcánica. Yugoslavia, desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1997.

²³ Sobre Bulgaria y Rumanía, puede verse el libro ya citado de MARTÍN DE LA GUARDIA y PÉREZ SANCHEZ, *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*.

²⁴ Vid. a este respecto ROGAN, Eugene, *La caída de los otomanos: la Gran Guerra en el Oriente Próximo*, Barcelona, Crítica, 2015.

Siria y Líbano— a Francia; y de la otra parte de la Gran Siria —los actuales territorios de Palestina, Transjordania (más tarde Emirato/Reino de Jordania) y la Mesopotamia o Creciente Fértil (más tarde Reino/República de Irak)— a Gran Bretaña; lo que venía a coincidir, curiosamente, con lo estipulado por ambas grandes potencias en el ya citado Acuerdo de Sykes-Picot²⁵. Como vemos, el origen de todo lo anterior estuvo en el paso de imperio a nación de Turquía²⁶: fue durante las guerras balcánicas de 1912-1913 cuando el Imperio Otomano perdió en la práctica todas sus posesiones en la península Balcánica (conservando solamente la Tracia oriental y la ciudad de Constantinopla —más tarde Estambul-); pero fue durante el transcurso de la Gran Guerra —con la Sublime Puerta alineada con las potencia Centrales— cuando se produjo la última y definitiva desmembración que desembocó en el surgimiento de la moderna Turquía (que abarcaba la península de Anatolia, además de los territorios europeos de la Tracia oriental, ya citados). Lo anterior se comenzó a perfilar en el Tratado de Sèvres, signado el 11 de agosto de 1920, pero tras la capitulación, Mustafá Kemal —que sería conocido como Atatürk o «padre de los turcos»—, gracias a sus triunfos militares logró establecer el nuevo mapa de Turquía (finalmente acordado en el Tratado de Laussana²⁷ de 1923) «según sus fronteras nacionales» y puso los cimientos del nuevo Estado turco: en 1922 decretó la extinción del sultanato; en 1923 el país se convirtió en república (con Kemal al frente con su Partido Popular Republicano); en 1924 se abolió el califato y se aprobó la Constitución (de

²⁵ Lo anterior motivó el desengaño y decepción de T. E. Lawrence —Lawrence de Arabia— con la política de pactos del Gobierno británico en relación a los árabes hachemitas, a los que se le habría prometido «la construcción de una gran nación árabe», de Palestina al Creciente Fértil y de las montañas de Siria a las arenas de Arabia. A este respecto es imprescindible la obra de Lawrence *Los siete pilares de la sabiduría*, Madrid, Huerga y Fierro, 2006.

²⁶ Sobre la Turquía posterior a la Gran Guerra, pueden verse, entre otras muchas, las siguientes aportaciones: MAC LIMAN, Adrián y NÚÑEZ DE PRADO, Sara, *Turquía, un país entre dos mundos*, Barcelona, Flor del Viento, 2004, y STONE, Norman, *Breve historia de Turquía*, Barcelona, Ariel, 2012.

²⁷ En el que desapareció toda referencia a un posible Estado kurdo en el Kurdistan turco (referencia que sí aparecía en el Tratado de Sèvres). Vid. PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Ocho décadas de “cuestión kurda (1923-2003): un foco de tensión en el Medio y Próximo Oriente, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, -Número Extraordinario Homenaje al Profesor José Urbano Martínez Carreras- (2003), pp. 225-235. Vid. también NÚÑEZ DE PRADO, Sara, *El genocidio kurdo*, Madrid, Última Línea, 2021.

inspiración occidental y marcadamente centralista), y en 1925 se cerraron las escuelas coránicas y se suprimieron las leyes islámicas.

Los territorios árabes²⁸ del Oriente Próximo liberados de los otomanos al finalizar la Gran Guerra, como ya se ha dicho, pasaron a control de las potencias vencedoras, como ya sabemos, en función del Acuerdo de Sykes-Picot, al cual dio carta de naturaleza el Mandato A u «Oriental». Así, parte del territorio de la Gran Siria, los actuales estados de Siria y Líbano, pasaron a depender de Francia. Siria fue mandato francés entre 1920 y 1945: en 1926 se convirtió en república, alcanzando la independencia en 1946. Líbano, también bajo mandato francés desde 1920, se convirtió en república en 1925, en 1943 sus distintas comunidades conformaron un gran pacto de convivencia y gobierno, lo que facilitó su independencia el 1 de enero de 1944. El territorio palestino-jordano se entregó a Gran Bretaña oficialmente en 1920 como Mandato de Palestina. Posteriormente, el Gobierno británico separó dicho mandato de la siguiente manera: Transjordania (territorio al este del río Jordán) fue convertido en emirato en 1923 (con Abdalá, de la familia hachemita, al frente), alcanzando la independencia en 1927 (aunque matizada por el acuerdo militar suscrito con Gran Bretaña, y en vigor hasta 1946, momento en el que logró la plena soberanía): en 1949 se convirtió en Reino de Jordania. Por lo que respecta estrictamente al territorio de Palestina, debemos recordar que en el mismo momento de la Conferencia de Paz de París (primer semestre de 1919) el judío sionista Weizmann y el árabe hachemita Feisal (hijo de Husein de La Meca) acordaron que Palestina quedara fuera de la creación de la «Gran nación Árabe» (prometida por los británicos a los árabes hachemitas), para que la Declaración Balfour (por el ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, que vino a prometer al movimiento sionista la creación de un «Hogar Nacional Judío en Palestina») se pudiera llevar a efecto, siempre y cuando se cumpliera todo lo relativo al pueblo árabe de Palestina²⁹ (los británicos, que no pudieron cumplir del todo su promesa a los árabes hachemitas, les «compensaron», como sabemos, con los territorios de Transjordania y Mesopotamia o Creciente Fértil); pero el devenir de los acontecimientos fue favorable al pueblo judío: en noviembre de 1947 la ONU aprobó la Resolución sobre

²⁸ Vid. a este respecto HOURANI, Albert, *La historia de los árabes*, Barcelona, Zeta, 2000, y también la obra ya citada de Rogan: *La caída de los otomanos: la Gran Guerra en el Oriente Próximo*.

²⁹ La definitiva partición de Palestina fue aprobada por Resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en noviembre de 1947.

la «Partición de Palestina»³⁰, proclamándose el 14 de mayo de 1948 (al expirar el Mandato británico en la zona) el Estado de Israel. Según las estipulaciones del Acuerdo de Sykes-Picot la zona de Mesopotamia o Creciente Fértil, que representa *grosso modo* el actual Irak, pasaba a estar bajo control de Gran Bretaña. En el ejercicio de su Mandato sobre dicho territorio³¹, los británicos situaron a Feisal (también de la familia hachemita) como principal autoridad del territorio, y en 1921 fue proclamado rey de Irak, instaurándose una monarquía constitucional. El Mandato del Reino Unido sobre Irak estuvo vigente hasta 1930, cuando alcanzó su independencia (reconocida por la Sociedad de Naciones en 1932), aunque el nuevo Estado iraquí siguió vinculado al Reino Unido durante los siguientes veinticinco años en función de un acuerdo militar y económico.

En paralelo a todo lo anterior, se fraguó un pacto de los británicos con la familia de los sauditas con la promesa de apoyar la unidad de la península de Arabia en favor de éstos después de la Gran Guerra: en 1932 se constituyó oficialmente el Reino de Arabia Saudí³². En cuanto a los restantes territorios de la península de Arabia, Yemen se convirtió en 1918 en la primera monarquía de la región, tras la ocupación de los zaidíes (musulmanes chiíes) de la zona suroccidental del territorio, después de la salida de los otomanos; Omán fue creado por la unión del sultanato de Mascate y el imanato de Omán, proceso aceptado por Gran Bretaña (Tratado de Sib de 1920): sólo años después se creó el sultanato de Omán, con capital en Mascate. Por lo que respecta a los restantes estados del Golfo Pérsico, tanto Qatar, como Bahrain y los Emiratos Árabes Unidos, después de la Primera Guerra Mundial fueron protectorados británicos, y solo años más tarde, en 1971, alcanzaron la independencia.

2. 1. La creación de la Sociedad de Naciones (SdN)

³⁰ Vid., por ejemplo, MARTÍNEZ CARRERAS, José Urbano, *El mundo árabe e Israel: el Próximo Oriente en el siglo XX*, Madrid, Istmo, 1992.

³¹ Un papel fundamental, en su calidad de funcionaria del Gobierno británico en la zona, además de arqueóloga y cartógrafa, lo desempeñó Gertrude Bell (personalidad equiparable a la de Lawrence de Arabia, aunque mucho menos conocida por el gran público). Bell, que en los inicios del nuevo país, entre otras muchas tareas, tuvo a su cuidado la Biblioteca Nacional y el Museo Arqueológico Nacional iraquíes, siempre contó con la amistad y mayor consideración del rey Feisal: WALLACH, Janet, *La reina del desierto*, Barcelona, Ediciones B, 1998.

³² Vid. a este respecto MARTÍN, Javier, *La Casa de Saud*, Madrid, Catarata, 2013.

El final de la Gran Guerra fue posible por el armisticio del 11 de noviembre de 1918, el momento de la capitulación incondicional de Alemania³³, sin tener en cuenta los «Catorce puntos» del presidente Wilson de enero de 1918: un intento fallido de arbitrar una «paz blanca, sin vencedores ni vencidos» sobre la base de cuatro grandes principios: (1) «Derecho a la independencia de los países ocupados por la potencias Centrales», (2) «Consideración del principio de las nacionalidades», (3) «Libre competencia, en igual de oportunidades, en el comercio mundial», y (4) «Creación de un organismo internacional para arbitrar las relaciones internacional: la Sociedad de Naciones». Para arbitrar las condiciones de la paz entre vencedores y vencidos, tuvo lugar la denominada Conferencia de Paz de París³⁴, que se celebró de enero a junio de 1919, y determinó la regulación de los tratados de paz, es decir, la nueva ordenación de Europa y de los territorios extraeuropeos de las potencias perdedoras³⁵, además de acordar la creación de la Sociedad de Naciones³⁶.

En París se reunió, en un principio, el denominado Consejo de los Diez (dos representantes por de cada país de los vencedores: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón). Posteriormente esta instancia fue sustituida por el Consejo de los Cuatro: Wilson (Estados Unidos), Lloyd George (Gran Bretaña), Clemenceau (Francia) y Orlando (Italia), que puso de manifiesto las dificultades para el acuerdo. Como sabemos, en efecto, el «idealismo» wilsoniano no fue compartido por Francia, que reclamaba el trato más duro posible con los vencidos, en particular con Alemania. Lo mismo sucedía con Gran Bretaña, que exigía el castigo a Alemania, pero sin que ello supusiera una nueva hegemonía de Francia en el continente. Italia, por su parte, sólo aspiraba al cumplimiento de las promesas hechas por los Aliados, que al no producirse según sus intereses llevó al país a la frustración.

³³ Pero ya antes habían capitulado el resto de las potencias Centrales, así: Bulgaria, el 29 de septiembre de 1918; el Imperio Otomano, el 31 de octubre de 1918; el Imperio de Austria-Hungría, el 3 de noviembre de 1918.

³⁴ Vid. MACMILLAN, Margaret, *París, 1919. Seis meses que cambiaron el mundo*, Barcelona, Tusquets, 2017.

³⁵ Vid. TOOZE, Adam, *El diluvio. La Gran Guerra y la reconstrucción del orden mundial (1916-1931)*, Barcelona, Crítica, 2016.

³⁶ Vid. NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco/Libros, 1997. Una aproximación a la vida interna de la Sociedad de Naciones, puede verse la novela de Albert Cohen, *Bella del Señor*.

Durante la Conferencia de París se fraguaron los Tratados de Paz: los Aliados se reunieron en el palacio de Versalles a partir del 18 de enero de 1919 para imponer las condiciones de paz a las potencias Centrales vencidas y diseñar el nuevo mapa de Europa y del Oriente Medio y Próximo, como se ha explicado más arriba. Fue el Tratado de Versalles (con Alemania, y con un objetivo claro: «*Delenda est Germania*», firmado el 28 de junio de 1919) el más importante³⁷ (con 440 artículos, los 26 primeros de los cuales se referían a la Sociedad de Naciones³⁸) y polémico (con cláusulas territoriales, militares, económicas –las reparaciones de guerra– y penales, que provocaría una campaña de rechazo y resentimiento generalizado en toda Alemania) y, a la postre, el más trascendental de todos, hasta el punto que, con posterioridad, se llegó a afirmar: «Versalles, más que causa, fue excusa para la Segunda Guerra Mundial.»

La creación de la Sociedad de Naciones estaba auspiciada en los «Catorce puntos» de Wilson, ya citados, y en concreto en el Punto 14: «Debe crearse por concertos particulares una unión general de naciones, de suerte que se establezca una seguridad mutua para la independencia política y la intangibilidad territorial de las naciones grandes y pequeñas.» Como se ha dicho más arriba su articulado conformó el frontispicio de los cinco tratados de paz, ya reseñados, y al entrar en vigor el Tratado de Versalles, el 10 de enero de 1920, también lo hizo la propia Sociedad de Naciones.

Como es de todos conocido, la Sociedad de Naciones venía a sustituir al tradicional sistema de bloques o alianzas, que habían marcado las relaciones internacionales en tiempos pasados, en especial durante la época de la denominada «Paz Armada» (1871-1914). Su finalidad era preservar la paz y la independencia de las naciones. Pero esta organización nació hipotecada, ya que el país que la había auspiciado, como sabemos, Estados Unidos, no formó parte de ella: debido al rechazo del Senado estadounidense al Tratado de Paz de París –y por ende al proyecto de la

³⁷ Además del Tratado de Versalles con Alemania, se firmó el Tratado de Saint Germain (10 de septiembre de 1919) con Austria; el Tratado de Neully (27 de noviembre de 1919) con Bulgaria; el de Trianón (4 de junio de 1920) con Hungría, y el Tratado de Sèvres (11 de agosto de 1920) con el Imperio Otomano (sustituido, el 23 de julio de 1923, por el de Laussana).

³⁸ Vid. a este respecto GONZÁLEZ DEL OLMO, Javier Eduardo, «El Tratado de Versalles y la Sociedad de Naciones», en MARTÍN DE LSA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., *Causas y consecuencias de la Gran Guerra (1914-1918) y su influencia en el mundo actual, cien años después*, op. cit., pp. 77-97.

Sociedad de Naciones—; este país sólo firmó la paz —por separado— con Alemania, Austria y Hungría en agosto de 1921. Al mismo tiempo, como se ha dicho, se mantuvo al margen de la nueva SdN que se estaba edificando en Ginebra. Con esta decisión Estados Unidos se apartaba del destino de la Europa de posguerra, lo que para muchos no auguraba nada bueno para la consolidación de la paz y de la convivencia entre las naciones³⁹.

En todo caso, el principal mérito de la Sociedad de Naciones como aglutinante de la nueva sociedad internacional fue poner en marcha organizaciones de carácter económico-social y humanitario, como, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Alto Comisionado para los Refugiados, con el diplomático noruego F. Nansen al frente⁴⁰, y también de carácter jurídico con la creación en 1921 del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, con sede en La Haya.

No debe olvidarse, sin embargo, que por unos pocos años —los «felices años veinte»—, de 1924 a 1929, el mundo vivió la ilusión de la paz bajo el «espíritu de Ginebra» lo que posibilitó un entorno óptimo para reforzar el sistema de seguridad colectiva y fomentar la cooperación internacional. Los esfuerzos en esta dirección dieron sus frutos en el protocolo de Ginebra que conformó, en 1924, el reglamento pacífico de las disputas internacionales, y posteriormente en la Conferencia de Locarno de 1925 que, entre otras cosas, sancionó la reinserción de Alemania en la Sociedad de Naciones (que fue un hecho el 8 de septiembre de 1926); también se impulsaron comisiones preparatorias que dieron lugar en 1925 a la Conferencia de Desarme, sin olvidarnos del Acta General de Arbitraje de 1927, el pacto internacional conocido como Briand-Kellog de 1928 (en

³⁹ Estados Unidos salió de la guerra —como ya se ha dicho— con el estatus de gran potencia y convertido en el mayor acreedor mundial: durante los años de la guerra realizó empréstitos con los Aliados valorados en unos dos mil millones de dólares, y en los años siguientes se convirtieron en los grandes inversores en Europa; sin embargo, todo cambió a partir del crack de la Bolsa de Nueva York de 1929, lo que tuvo una influencia muy negativa en la evolución económica de Europa en su conjunto, y muy especialmente de Alemania. Por el contrario, fue muy significativo cómo al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos tomó la decisión de romper con su tradicional aislamiento con el destino de Europa y permanecer en el Viejo Continente el tiempo que fuera necesario, ahora sí con el objetivo de «salvar a Europa —y al mundo— para la democracia».

⁴⁰ El Alto Comisionado para los Refugiados tuvo un referente previo: la Oficina Pro-cautivos impulsada durante los años de la Gran Guerra por el rey de España Alfonso XIII, verdadero ejemplo de filantropía frente a barbarie.

donde se venía a prohibir el uso de la fuerza en las controversias internacionales, antecedente del artículo 2.4 de La futura Carta de la Naciones Unidas), o la propuesta de «Asociación Europea» presentada en 1930 por A. Briand ante la SdN, en nombre del movimiento Paneuropeo impulsado desde principios de los años veinte por R.N.Coudenhove-Kalergi. Sin embargo, al entrar en la década de 1930 el mundo comenzó a asistir a la quiebra de la seguridad colectiva que tantas, como hemos visto, esperanzas había despertado en los «felices veinte», aunque curiosamente en 1934 ingresaron en la SdN la Unión Soviética (expulsada en 1939 por la agresión a Finlandia) y Turquía, pero un año antes, en 1933, Alemania y Japón la abandonaron, y tres años después, en 1936, Italia siguió el mismo camino. Por tanto, desde mediados de los años treinta la Sociedad de Naciones no pasó de ser un testigo de excepción del desmantelamiento del «espíritu de Ginebra» que ella misma había auspiciado. El fracaso de este proyecto «universalista» no dejó de afectar a todo el planeta, empezando por las naciones iberoamericanas que, como veremos a continuación, tantas esperanzas habían depositado en el nuevo orden internacional impulsado por la Sociedad de Naciones.

2. 2. Iberoamérica en la Sociedad de Naciones (SdN): una visión desde Europa

La Sociedad de Naciones fue percibida por los países hispanoamericanos -o iberoamericanos contando a Brasil- como la gran oportunidad de vincularse a la nueva sociedad internacional en igual de condiciones que las demás naciones del mundo, curiosamente, su vinculación a la SdN coincidía en el tiempo con el primer centenario de sus independencias. La presencia en la SdN de las naciones hispanoamericanas o iberoamericanas (su número ascendió a veinte, a veintidós contando a Portugal y España) le dio un carácter especial a la organización ginebrina, «universalista»⁴¹,

⁴¹ Cfr. NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 22. También se apunta a que con la creación en el seno de la Sociedad de Naciones de la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual (en 1922) y tres años después (en 1925) del IICI, especie de ejecutivo de la Comisión (ambos órganos fueron considerados como precursores de la UNESCO) «destinados a promover la cooperación intelectual universal se empezó a materializar el sueño de universalidad y solidaridad mundial de la humanidad». Lo anterior es considerado como la primera fase del multilateralismo en relaciones internacionales –aspiración a la que se vincularon los países hispanoamericanos e iberoamericanos- pero dicha «aspiración no sobrevivió al periodo

como ya se ha apuntado más arriba, y marcó indeleblemente el compromiso de estas con la nueva sociedad internacional en el marco de la SdN durante la época de entreguerras⁴² hasta el punto de llegar a tener un protagonismo inicial de relevancia en la heredera de la SdN, es decir, en la Organización de Naciones Unidas (ONU), como veremos, una vez puesta en marcha después de la Segunda Guerra Mundial.

En principio, sus países miembros fueron las 29 naciones consideradas vencedoras –firmantes del Tratado de Versalles–, más 13 neutrales –incluidas en el Anexo I del Tratado de Versalles de 1920–, 42 en total (sin participación de los vencidos). En este sentido, debemos resaltar la participación en esta organización de los países hispanoamericanos o iberoamericanos si contamos a Brasil: su incorporación a la Sociedad de Naciones (su número ascendió a veinte, a veintidós con Portugal y España) coincidió, como se ha dicho, con el centenario de sus independencias, por tanto, el mejor momento para su presentación en la nueva sociedad internacional en igual de condiciones con las demás naciones. El listado de los países de Iberoamérica que formaron parte de la SdN en sus inicios en su calidad de firmantes del Tratado de Versalles es el siguiente: Bolivia, Brasil, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay (sin olvidarnos de Portugal)⁴³. De los países neutrales este es el listado: Argentina⁴⁴, Chile,

de entreguerras». *Correo de la UNESCO. Un solo mundo, voces múltiples*, «El sueño de universalidad de la Sociedad de Naciones ante la dura realidad.» [<https://es.unesco.org/courier/2020-1/sueno-universalidad-sociedad-naciones-dura-realidad>].

⁴² Lo que significó que se pudiera mantener desde sus orígenes que, en el ámbito de las aspiraciones universalistas, la Sociedad de Naciones «se manifestó como un sistema básicamente euroamericano». NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 27.

⁴³ Este es el listado del resto de países: Australia, Bélgica, Canadá, Checoslovaquia, República de China, Francia, Grecia, India Británica, Italia, Imperio Japonés, Liberia, Nueva Zelanda, Polonia, Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, Reino Unido, Rumanía, Siam y Unión Sudafricana.

⁴⁴ Es interesante resaltar aquí lo que pensaba al final de la Gran Guerra el intelectual argentino Leopoldo Lugones. Según Carlos Granés: «La instantánea de aquellos años, 1917, 1918, lo mostraba como un demócrata no del todo conforme con la neutralidad de Argentina, a la espera de que su país se integrara en la Sociedad de Naciones y emulara desde el Sur la acción de Estados Unidos. El monroísmo lo sedujo durante aquellos años, y acarició la idea de que Argentina pudiera ser una “entidad democrática y una nación monitorea de la América Latina”». *Delirio americano. Una historia cultural y política de América Latina*, Madrid, Taurus, 2021, p.31. Más allá del deseo de este intelectual, parece

Colombia, El Salvador, Paraguay y Venezuela (sin olvidarnos también de España)⁴⁵. Con posterioridad se vincularon a la Sociedad de Naciones 21 países más, resaltamos a continuación las naciones hispanoamericanas o iberoamericanas⁴⁶: Costa Rica, en 1920; República Dominicana, en 1924; México⁴⁷ en 1931, y Ecuador en 1934. En resumidas cuentas, de un total de 63 países miembro de la Sociedad de Naciones⁴⁸, 20 fueron hispanoamericanos e iberoamericanos (22 contando a España y Portugal), es decir, en la práctica un tercio de todos los países miembro⁴⁹.

evidente que la contraparte crítica con el influjo de Estados Unidos y su «Doctrina Monroe» (reconocida como sabemos en el Pacto de la SdN) y la «posible instrumentalización [de esta]» por parte de Washington, la encontramos en los planteamientos –defendidos públicamente– de Costa Rica y Argentina como portavoces de los países hispanoamericanos, también muy suspicaces con todo ello. *Cfr.* NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, *op. cit.*, p. 57. En relación con lo anterior *vid.* SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio, «El multilateralismo como intervencionismo. Estados Unidos y la Sociedad de Naciones en América Latina (1930-1946)», *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 41 (2015), pp. 47-69; y de este mismo autor «La Sociedad de Naciones y los orígenes del siglo americano», *Ayer* –avance en línea– (2023), pp. 1-27.

⁴⁵ Este es el listado del resto de países: Dinamarca, Noruega, Holanda, Persia, Suecia y Suiza.

⁴⁶ El listado del resto de países es el siguiente: Austria, Bulgaria, Finlandia, Luxemburgo y Albania, en 1920; Estonia, Lituania y Lituania, en 1921; Hungría, en 1922; Etiopía e Irlanda, en 1923; Alemania, 1926; Irak y Turquía, en 1932, y Afganistán y la Unión Soviética, en 1934, y Egipto, en 1937.

⁴⁷ Como sabemos, la incorporación de México a la Sociedad de Naciones se retrasó –por problemas internos derivados del proceso revolucionario, así como de la interpretación desde los postulados revolucionarios de la sociedad internacional de entreguerras– hasta el 23 de septiembre de 1931, pero la Organización Internacional no cejó desde un principio en intentar convencer a las autoridades mexicanas de la utilidad de su incorporación. En relación con lo anterior puede verse, por ejemplo, el artículo de Fabián Herrera León «La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-septiembre de 1923», *Tzintzun*, 57 (enero-junio 2013).

⁴⁸ *Cfr.* WALTERS, Frank P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, pp. 77-78.

⁴⁹ La evidencia de lo anterior debiera haber sido suficiente para que se multiplicaran las aportaciones sobre los países hispanoamericanos e iberoamericanos en el seno de la Sociedad de Naciones, pero no ha sido así hasta el momento. En un trabajo reciente José Antonio Sánchez Román se hace eco de lo expresado anteriormente y resalta que en nuestros días los historiadores de la SdN «se han aproximado a espacios no europeos de manera creciente, en particular Asia y América Latina, y es probable que esta tendencia se incremente en el futuro». «La Sociedad de Naciones en su centenario: un campo historiográfico en expansión», *Historia y Política*, 45 (2021), p. 343.

Curiosamente –aunque por diversos motivos, destacando la constatación del fracaso de las expectativas creadas–, de los veinte países iberoamericanos miembro de la Sociedad de Naciones, once de ellos solicitaron su retirada a lo largo de los años veinte y sobre todo en la década de los treinta⁵⁰, así: Brasil (junio de 1926), Chile (junio de 1938), Costa Rica (enero de 1925), El Salvador (agosto de 1937), Guatemala (mayo de 1936), Haití (abril de 1942), Honduras (julio de 1936), Nicaragua (junio de 1936), Paraguay (febrero de 1935), Perú (abril de 1939), Venezuela (julio de 1938). Según Carlos Granés, fue una década la de 1930 tumultuosa y convulsa en la que se dieron todo tipo de revoluciones, o golpes de Estado, en numerosos países iberoamericanos, lo que explica la actuación de estos al decaer su compromiso con la Sociedad de Naciones y retirarse de la misma⁵¹, mucho antes, por tanto, de la disolución definitiva de Organización Internacional⁵² el 17 de julio de 1947. España⁵³ también presentó su aviso de retirada efectiva en mayo de 1939, al finalizar la guerra civil.

Como ya se ha dicho, la retirada de los países miembro de la Sociedad de Naciones se dio por desavenencias con sus procedimientos o por no servir a sus intereses nacionales. En este sentido, debemos recordar que la

⁵⁰ En efecto, «la retirada de los estados miembro de la institución ginebrina por desavenencias con sus procedimientos y por no servir a sus intereses nacionales fue “*in crescendo*” a medida que se fue agravando la crisis internacional de los años treinta». NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, op. cit, p. 27.

⁵¹ Cfr. Delirio americano. Una historia cultural y política de América Latina..., op. cit, p. 157.

⁵² De este modo, el «idealismo con que muchos países latinoamericanos se incorporaron a la Sociedad de las Naciones o establecieron su posición frente a ella fue desvirtuado, con el paso de los años, a medida que esta Sociedad se fue transformando de una organización con vocación universal, en lo que se llamó un “club europeo”». RODA, José María, «Latinoamérica en las Naciones Unidas», *FI XI-2* (oct.-dic. 1970), p. 363. Cfr. PADILLA, Ezequiel, *El hombre libre de América*, México, Editorial Nuevo Mundo, 1943, p. 256.

⁵³ Aunque España en la Sociedad de Naciones no es el objeto fundamental de nuestro estudio, su papel en la Organización Internacional en la época de entreguerras se puede seguir, entre otras muchas, en las siguientes aportaciones: ALGUACIL CUENCA, Pedro, «España: de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas», *Anales de Derecho*, 24 (2006), pp. 303-318. GAY ARMENTEROS, Juan, «España en el mundo de entreguerras», en SAMANIEGO B., Mercedes y MEDINA A., Andrés (Editores), *De la Sociedad de Naciones a la globalización: visiones desde América y Europa*, Concepción (Chile), Universidad de Salamanca y Ediciones UCSC, 2020, pp. 123-129. NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, op. cit, pp. 75-78. YANGUAS MESSIA, José, *España y la Sociedad de Naciones*, Valladolid, s.e., 1919.

SdN «asumía la tradición consolidada en las conferencias de La Haya para la *solución pacífica de las disputas internacionales* en los artículos 12 a 15 pero introduciendo importantes novedades, puesto que establecía un mecanismo internacional institucionalizado»⁵⁴. Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de las actuaciones de la Sociedad de Naciones en pro del desarme y la seguridad colectiva, y dejando de lado las causas que afectaron a países europeos, del Oriente Medio y Próximo, asiáticos y africanos, y en función de nuestro objeto de estudio fundamental, debemos reseñar el Arbitraje que se intentó en 1932 ante el conflicto que terminó enfrentando (1932-1935) a Bolivia y Paraguay –como abemos, países miembros de la Sociedad de Naciones-, conocido como la Guerra del Chaco. En dicho conflicto, en palabras de Carlos Granés, se impuso el «delirio nacionalista»⁵⁵ por encima de las normas de desactivación de conflictos de la SdN, es decir, el fracaso del Arbitraje en la solución de problemas entre estados miembro y en la defensa del sistema internacional. Por lo que respecta a este caso al que nos estamos refiriendo, que enfrentó a Bolivia con Paraguay, todo comenzó ante «las protestas internas [en Paraguay, un país marcado muy negativamente por conflictos bélicos anteriores, en especial por la guerra de la Triple Alianza, de 1864 a 1870, en la que se enfrentó a Argentina, Uruguay y Brasil] por la presencia del ejército boliviano en la región del Chaco Boreal». Y que, según relató Augusto Roa Bastos en *Hijo de hombre*, no fue otra cosa que «bolivianos y paraguayos matándose por un pedazo de desierto (...). Y todo por un par de espejismo: una vía fluvial con desembocadura en el Atlántico y posibles riquezas petroleras. También por la indefinición de las fronteras en un continente que no acababa de hacerse, y por encima de cualquier cosa por el nacionalismo (...). Tres años de combates [terribles] [en especial para] Bolivia, que se vio forzada a retirarse derrotada, pero también a Paraguay, que acabó en la ruina. Los dos países sufrieron un gran trauma (...)»⁵⁶. En definitiva, también en este caso se demostró que la Sociedad de Naciones «nunca consiguió autoridad suficiente para imponer a sus miembros sus resoluciones de forma obligatoria». Así las cosas, cuando en 1934 la Asamblea General dictó una Resolución sobre el conflicto del Chaco –favorable a Bolivia- Paraguay –a la postre vencedor en la guerra- no aceptó

⁵⁴ NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, op. cit, p. 29.

⁵⁵ Delirio americano. Una historia cultural y política de América Latina..., op. cit, p. 222.

⁵⁶ La presente interpretación es de Carlos Granés: *Ibidem*, pp. 222-223.

el fallo de la Organización Internacional y optó, en febrero de 1935, por retirarse de la SdN.

Cerramos el presente epígrafe, resaltando lo que, a nuestro juicio, fue el logro más destacable de los países hispanoamericanos en la sociedad internacional, desde la época de la Sociedad de Naciones a la puesta en marcha de la Organización de Naciones Unidas: situar a la lengua española como idioma oficial y de trabajo de la ONU. Algo, también a nuestro juicio, pocas veces debidamente resaltado dada su importancia⁵⁷.

El proceso fue el siguiente: el 1 de febrero de 1946, la Resolución 2 (I) de la Asamblea General de la ONU estableció como idiomas oficiales el chino, el francés, el inglés, el ruso y el español (en 1973 se incorporó el árabe), y como idiomas de trabajos el inglés y el francés. Pocos meses después, por Resolución del 24 de junio de 1946, el español pasó a ser idioma oficial del Consejo de Seguridad. Varios años más tarde, por Resolución del 7 de diciembre de 1948, el español pasó a ser idioma de trabajo de la Asamblea General. Finalmente, veinte años más tarde, por Resolución del 22 de enero de 1969 el español pasó a ser idioma de trabajo del Consejo de Seguridad. Misión cumplida.

CONCLUSIONES

La clave del fracaso anunciado de la Sociedad de Naciones, como ya se ha dicho, fue el rechazo de Estados Unidos a formar parte de la misma – teniendo en cuenta que había sido su principal valedor– al negarse el Senado estadounidense a ratificar el Tratado de Versalles. Pero al abandonar Estados Unidos⁵⁸ la Europa en ruinas después de la Gran Guerra

⁵⁷ La reivindicación del español en contraposición al inglés y del mundo hispánico en contraposición al mundo anglosajón, y en especial estadounidense, la proporciono como nadie el poeta y diplomático nicaragüense Rubén Darío, a quien ahora honramos. Como botón de muestra estos versos *A Roosevelt*: «Eres los Estados Unidos, / eres el futuro invasor / de la América ingenua que tiene sangre indígena, / que aún reza a Jesucristo y aún habla en español.» Cit. en GRANÉS, Carlos, *ibidem*, p. 28.

⁵⁸ Lo anterior no significó que se replegara dentro de sus fronteras, sino que fijó su atención en el Pacífico. De hecho, la Conferencia de Washington sobre el Pacífico (1921-1922) se celebró a instancias de Estados Unidos que, aunque se habían desentendido de los problemas europeos, no querían dejar de lado la situación del Pacífico y el Extremo Oriente, y querían poner fin al expansionismo japonés, que tan beneficiado había salido de la Gran Guerra. La Conferencia, en la que participaron Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia y Japón, se materializó en la limitación de la carrera de armamentos navales. Pero, en realidad, se fundamentaba en el principio impulsado por Estados Unidos

y al desentenderse de sus problemas, los países del Viejo Continente, empezando por las potencias vencedoras de la guerra, no lograron que el «espíritu de Ginebra», que se pretendió debía impregnar los nuevos tiempos, prevaleciera más allá de los efímeros, aunque «felices años veinte», no más del quinquenio de 1924 a 1929, frente a las controversias y disputas generadas por las nefastas consecuencias que afloraron después del conflicto y que marcaron los convulsos y atribulados años de entreguerras. Tal fue el fracaso de la nueva sociedad internacional salida de Versalles que solo veinte años después Europa y el mundo sufrieron una segunda «marea negra»⁵⁹, un nueva guerra entre 1939 a 1945, superando en muertes, destrucción y penalidades a la anterior.

En todo caso, el fracaso de la Sociedad de Naciones ya fue una evidencia a partir de la década de 1930. La falta de pulso de la Organización Internacional ginebrina llevó a la salida, por diversos motivos, de un número significativo de sus estados miembro. Por lo que se refiere a los países hispanoamericanos o iberoamericanos la clave estuvo en comprobar que la SdN había fracasado en su apuesta universalista encerrada en el obsoleto caparazón que en esos momentos representaba Europa. La desafección de los países hispanoamericanos e iberoamericanos también tuvo que ver en buena medida por el influjo – aunque no fueran otra cosa que «cantos de sirena»- de la política exterior de Estados Unidos y la pretensión de crear una zona de influencia en el hemisferio sur americano al margen de la Sociedad de Naciones, un nuevo panamericanismo.

No obstante, y esto se demostró muy importante al conformarse la nueva Organización de Naciones Unidas (ONU), los objetivos de lograr cierta influencia en la misma al pergeñarse su Carta Fundacional durante los años de la Segunda Guerra Mundial por parte de los países hispanoamericanos se mantuvieron firmes hasta el punto de hacer del

de «Puerta abierta» con respecto a China, lo que logró por la renuncia de Japón a la mayoría de sus ventajas sobre China (consolidadas en 1921 mediante las «Veintuna demandas»). Pero, a la postre, todo ello fue sólo un espejismo: Japón, como sabemos, se convirtió en el gran rival de los Estados Unidos en la zona, lo que se explicitó durante la Segunda Guerra Mundial con la derrota final del Imperio del Sol Naciente.

⁵⁹ En la línea de la profecía anunciada por Nietzsche poco antes de su muerte en 1900, tal como nos legó en su obra *Más allá del bien y del mal*, y que se hizo realidad entre 1914 y 1918, los años de la Gran Guerra: «Debemos esperar una larga serie de demoliciones, de ruinas, de cataclismos; habrá guerras tales como la tierra aún no las ha visto; Europa va a verse pronto envuelta en sombras, y asistiremos a la irrupción de una marea negra.»

español, como hemos visto, idioma oficial, y luego también de trabajo, de la nueva Organización Internacional de la segunda posguerra llamada a dirigir las relaciones internacionales y arbitrar la colaboración entre todas las naciones del mundo. Como dicho éxito diplomático de las naciones hispanoamericanas a nuestro parecer no ha sido resaltado como se merece hasta el momento presente, aquí dejamos constancia de ello.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, Ricardo, *La I Guerra Mundial. De Lieja a Versalles*, Madrid, Alianza, 2017.
- CASTIELLA, Fernando María, *Una batalla diplomática*, Barcelona, Planeta, 1976.
- CLARK, Christopher, *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2014.
- COUDENHOVE-KALERGI, R. N., *Paneuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, -MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á.: «Estudio Preliminar», pp. XI-XLVIII-, Madrid, Tecnos, 2002.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008.
- DÍEZ ESPINOSA, José Ramón, *Sociedad y cultura en la República de Weimar: el fracaso de una ilusión*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1996.
- DÍEZ ESPINOSA, José Ramón, *La crisis de la democracia alemana: de Weimar a Nuremberg*, Madrid, Síntesis, 1996.
- DÍEZ ESPINOSA, José Ramón, *El laberinto alemán: democracias y dictaduras (1918-2000)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio, *El nuevo imperio ruso. Historia y civilización*, Murcia, Cromática, 2014.
- FETJÖ, François, *Réquiem por un imperio difunto: historia de la destrucción de Austria-Hungría*, Madrid, Mondadori, 1990.
- GAY ARMENTEROS, Juan, «España en el mundo de entreguerras», en SAMANIEGO B., Mercedes y MEDINA A., Andrés (Editores), *De la Sociedad de Naciones a la globalización: visiones desde América y Europa*, Concepción (Chile), Universidad de Salamanca y Ediciones UCSC, 2020, pp. 123-129.

- GONZÁLEZ DEL OLMO, Javier Eduardo, «El Tratado de Versalles y la Sociedad de Naciones», en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (Directores), *Causas y consecuencias de la Gran guerra (1914-1918) y su influencia en el mundo actual, cien años después*, Burgos, UNIPEC de Burgos, 2015, pp. 77-97.
- GRANÉS, Carlos, *Delirio americano. Una historia cultural y política de América Latina*, Madrid, Taurus, 2021.
- HAFFNER, Sebastian, *Los siete pecados capitales del Imperio Alemán en la Primera Guerra Mundial*, Barcelona, Planeta, 2006.
- HERRERA LEÓN, Fabián, «La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-septiembre de 1923», *Tzintzun*, 57 (enero-junio 2013).
- HOSKING, Geoffrey, *Una muy breve historia de Rusia*, Madrid, Alianza, 2014.
- HOURLANI, Albert, *La historia de los árabes*, Barcelona, Zeta, 2000.
- KISSINGER, Henry, *Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- LAWRENCE, T.E., *Los siete pilares de la sabiduría*, Madrid, Huerga y Fierro, 2006.
- LOZANO, Álvaro, *La Gran Guerra (1914-1918)*, Madrid, Marcial Pons, 2014.
- MAC LIMAN, Adrián y NÚÑEZ DE PRADO, Sara, *Turquía, un país entre dos mundos*, Barcelona, Flor del Viento, 2004.
- MACMILLAN, Margaret, 1914. *De la paz a la guerra*, Madrid, Turner, 2013.
- MACMILLAN, Margaret, *París, 1919. Seis meses que cambiaron el mundo*, Barcelona, Tusquets, 2017.
- MADARIAGA, Salvador, *Memorias (1931-1936). Amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa-Calpe, 1974.
- MARTÍN, Javier, *La Casa de Saud*, Madrid, Catarata, 2013.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., *La Europa Balcánica. Yugoslavia, desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1997.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (Directores), *Causas y consecuencias de la Gran guerra (1914-*

- 1918) y su influencia en el mundo actual, cien años después, Burgos, UNIPEC de Burgos, 2015.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Las consecuencias de la Gran Guerra: la paz de Versalles y la Sociedad de Naciones. Una visión desde Europa», en SAMANIEGO B., Mercedes y MEDINA A., Andrés (Editores), *De la Sociedad de Naciones a la globalización: visiones desde América y Europa*, Concepción (Chile), Universidad de Salamanca y Ediciones UCSC, 2020, pp. 131-142.
- MARTÍNEZ CARRERAS, José Urbano, *El mundo árabe e Israel: el Próximo Oriente en el siglo XX*, Madrid, Istmo, 1992.
- MAZA ZORRILLA, Elena, «La Gran Guerra (1914-1918)», en PAREDES, Javier (coord.), *Historia universal contemporánea II*, Barcelona, Ariel, 2004, pp. 477-499.
- NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco/Libros, 1997.
- NÚÑEZ DE PRADO, Sara, *El genocidio kurdo*, Madrid, Última Línea, 2021.
- PADILLA, Ezequiel, *El hombre libre de América*, México, Editorial Nuevo Mundo, 1943.
- PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Ocho décadas de “cuestión kurda” (1923-2003): un foco de tensión en el Medio y Próximo Oriente», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, -Número Extraordinario Homenaje al Profesor José Urbano Martínez Carreras- (2003), pp. 225-235.
- PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Aproximación a la compleja causalidad de la Gran Guerra, cien años después», en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (Directores), *Causas y consecuencias de la Gran Guerra (1914-1918) y su influencia en el mundo actual, cien años después*, Burgos, UNIPEC de Burgos, 2015, pp. 11-31.
- PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á., «Ucrania: de un pasado incierto a un futuro de encrucijada, pasando por un presente, conflictivo», en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo, y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á. (Directores), *El colapso del comunismo (1989-1991). Visiones desde Europa y América*, Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, 2017, pp. 101-124.
- PIPES, Richard, *La revolución rusa*, Barcelona, Debate, 2016.

- PROST, Antoine y WINTER, Jay, *Penser la Grande Guerre. Un essai d'historiographie*, Paris, Éditions du Seuil, 2004.
- REY, Fernando del y ÁLVAREZ TARDÍO, Manuel (Dirs.), *Políticas del odio. Violencia y crisis de las democracias en el mundo de entreguerras*, Madrid, Tecnos, 2017.
- RODA, José María, «Latinoamérica en las Naciones Unidas», *FI XI-2* (oct.-dic. 1970), pp. 362-377.
- ROGAN, Eugene, *La caída de los otomanos: la Gran Guerra en el Oriente Próximo*, Barcelona, Crítica, 2015.
- SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio, «El multilateralismo como intervencionismo. Estados Unidos y la sociedad de Naciones en América Latina (1930-1946)», *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 41 (2015), pp. 47-69.
- SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio, «La Sociedad de Naciones en su centenario: un campo historiográfico en expansión», *Historia y Política*, 45 (2021), pp. 325-355.
- SÁNCHEZ ROMÁN, José Antonio, «La Sociedad de Naciones y los orígenes del siglo americano», *Ayer* –avance en línea- (2023), pp. 1-27.
- STONE, Norman, *Breve historia de Turquía*, Barcelona, Ariel, 2012.
- TOOZE, Adam, *El diluvio. La Gran Guerra y la reconstrucción del orden mundial (1916-1931)*, Barcelona, Crítica, 2016.
- TORRE, María del Rosario, *La Sociedad de Naciones*, Barcelona, Planeta, 1977.
- TUCHMAN, B. W., *Los cañones de agosto. Treinta y un días de 1914 que cambiaron la faz del mundo*, Barcelona, RBA, 2013.
- WALTERS, Frank P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.
- WALLACH, Janet, *La reina del desierto*, Barcelona, Ediciones B, 1998.
- YANGUAS MESSIA, José, *España y la Sociedad de Naciones*, Valladolid, s.e., 1919.

México y la Sociedad de Naciones*

Mexico and the League of Nations

SARA NUÑEZ DE PRADO CLAVELL

Universidad Rey Juan Carlos

sara.clavell@urjc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4809-5892>

Recibido: 20/12/2023. Aceptado: 05/02/2024.

Cómo citar: Nuñez de Prado Clavell, Sara, “México y la Sociedad de Naciones”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 34-61.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.34-61>

Resumen: La Sociedad de Naciones se instaura en 1920, pero México no está entre los países invitados a unirse, debido, entre otras razones a su actitud durante la guerra relacionado con sus simpatías hacia Alemania y sobre todo con el triunfo de la revolución en el país y las consecuencias que ello podía tener para terceros países, como por ejemplo Estados Unidos. Con el paso del tiempo, México se va relacionando cada vez más con la organización, hasta que en 1931, superando tanto las reticencias de algunos miembros de la Sociedad de Naciones, como las del propio México, que se sentía maltratado desde que había sido excluido en 1920, el país ingresa como miembro de pleno derecho. Este trabajo se centra tanto en este proceso de acercamiento, como en el papel que el estado mexicano realiza ya como miembro de la Liga de Naciones.

Palabras clave: Sociedad de Naciones, Entreguerras, México, Negociaciones, Participación,

Abstract: The League of Nations was established in 1920, but Mexico was not among the countries invited to join, due, among other reasons, to its attitude during II World War related to its sympathies towards Germany and especially with the triumph of the revolution in the country and the consequences that this could have for third countries, such as the United States. Over time, Mexico was increasingly related to the organization, until in 1931, overcoming both the reluctance of some League of Nations members and Mexico itself, which felt mistreated since it had been excluded in 1920, the country became a full member. This paper focuses on this process of rapprochement and the Mexican state's role as a member of the League of Nations.

Key word: League of Nations, interwar period, México, negotiations, participation

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s). PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación.

INTRODUCCIÓN

Este artículo debe necesariamente iniciar en 1917¹, año en el que se aprueba la constitución mexicana, que reformaba el texto de 1857 y que consolidaba la revolución y a Venustiano Carranza como presidente. Esta constitución se presentaba peligrosa para ciertas naciones debido, fundamentalmente, al artículo 27 en el que se decía que toda agua y tierra comprendida en los límites del territorio nacional era propiedad del estado, así como el dominio directo de todos los recursos naturales que se consideraban bienes nacionales². Este precepto preocupaba especialmente a las compañías petroleras, aunque no eran éstas las únicas afectadas³.

Por otro lado, la constitución consagraba una política exterior muy definida que ha llegado, por supuesto con matices, hasta la actualidad. Se caracteriza por los principios de no intervención, respeto internacional, pacifismo y autodeterminación. Asimismo, en estos años dos de las preocupaciones prioritarias de México eran su integridad territorial y la seguridad del país. Fruto de estos principios es la llamada Doctrina Estrada (o doctrina mexicana como su autor gustaba denominarla) promulgada el 27 de septiembre de 1930 durante los años en los que ocupó Genaro Estrada la titularidad de la cancillería de relaciones exteriores bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (Gómez Robledo, 2016).

Además de la neutralidad que había mantenido a lo largo de la guerra, aunque había demostrado sus simpatías por Alemania más que por los aliados, el gran problema a que se enfrentaba México en estos años de reciente posguerra era la propia revolución mexicana, que creaba

¹ La constitución sigue vigente, aunque ha sufrido a lo largo del tiempo numerosas reformas. La última modificación ha sido el 18 de noviembre de 2022.

² No era sólo este artículo, ya que había que ponerlo en relación con el decreto de 6 de enero de 1915 por el que se acordaba restituir tierras a los grupos indígenas. La idea era potenciar la propiedad comunal.

³ Según datos ofrecidos el 8 de junio de 1938 por el corresponsal del diario *Excelsior*, Luis Lara Pardo, en una conferencia en el Circulo de Naciones en París, en 1917 las compañías petrolíferas controlaban en torno a 3 millones de hectáreas, de las que algo menos de 700.000 eran en propiedad. El resto estaba en alquiler y pagaban un peso y medio por año y hectárea. De esta superficie el grupo Pearson controlaba el 25%, las compañías americanas el 48% y el 27% restantes eran pequeñas empresas y particulares (<https://memoricamexico.gob.mx/swb/memorica/cedula?old=XMbr28BKx7cnKFKvfcY>).

importantes recelos en la comunidad internacional en general y específicamente en los países asistentes a la Conferencia de París. Hubo, así, gobiernos que plantearon la posibilidad de no reconocimiento del gobierno de Carranza en un intento de frenar el avance y consolidación de la revolución. Asimismo, y específicamente en relación con los Estados Unidos, la actitud antiestadounidense del presidente Carranza y contra la doctrina Monroe, influía negativamente en el ánimo de las demás potencias a la hora de decidir qué hacer con el país azteca. El presidente mexicano, incluso, intentó poner en marcha una iniciativa que hiciera la competencia a la Sociedad de Naciones, la gran obra del presidente Wilson, denominada Liga Latina. De hecho, es en este periodo cuando México empieza a mirar no sólo a los Estados Unidos, sino también al resto del continente y más allá, con especial atención a Europa⁴. Pero, una vez desaparecido Carranza, en 1920, y ya fundada la Sociedad de Naciones, esta idea de una Liga que diera respuesta a la propuesta wilsoniana quedó en nada⁵.

Así, cuando en 1920 se instaura la Sociedad de Naciones, México⁶ no figura entre la lista de los países invitados a unirse, como hemos dicho, habiendo tenido mucho que ver en ello la política del presidente Carranza, quien incluso realizó manifestaciones públicas contrarias a la Sociedad de Naciones. De esta forma, el país quedaba fuera de la Liga, aunque estaba la posibilidad de más adelante solicitar el ingreso si así lo consideraba y como finalmente se hizo, una vez que los gobiernos postrevolucionarios

⁴ No hay que olvidar tampoco que la tónica general mexicana ha sido más vivir de espaldas a su frontera Sur y de cara a la frontera Norte. Y ello a pesar de que en la sesión de apertura del segundo periodo ordinario del Congreso (1 septiembre 1935) el presidente Cárdenas en su informe sobre el estado general de la Administración Pública afirmó que “consecuente con el ideal que anima desde sus orígenes al Panamericanismo, el Gobierno que represento tiene el propósito de mantener un contacto estrecho con los países del Continente Americano, para afianzar los vínculos que nos unen tradicionalmente, por nuestras afinidades raciales y culturales” (<https://es.studenta.com/content/114454769/1-1935-01-sept-ddcd-informe-c-airdenas>)

⁵ A Carranza le sucedió durante unos meses Adolfo de la Huerta (junio-noviembre 1920) y después Álvaro Obregón, quien gobernó el país desde 1920 hasta el 30 de noviembre de 1924, fecha en la que fue asesinado, sucediéndole Plutarco Elías Calles (1924-1928).

⁶ Aunque se hubiera mantenido neutral durante la contienda, ello no hubiera impedido que pudiera haber sido invitado a participar en la Sociedad de Naciones en régimen de igualdad con las potencias aliadas tal y como ocurre con otros países en la misma situación de neutralidad.

fueron internacionalmente reconocidos. Mucho influyeron en esta decisión tanto el gobierno de Estados Unidos como el de Gran Bretaña, quienes en un principio se habían negado a reconocer el gobierno revolucionario.

1. PRIMEROS CAMBIOS DE ACTITUD

Las cosas empezaron a cambiar a raíz de diversos acontecimientos. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, finalmente, los Estados Unidos no formaron parte de la Sociedad de Naciones, lo que podía considerarse un estímulo para que México replantease su política en relación a su simpatía hacia la Liga de las Naciones. Así como también el reconocimiento e ingreso en 1926 de Alemania en la misma (entre 1924 y 1926 fue embajador en Berlín Pascual Ortiz Rubio⁷). También influyeron en el cambio de actitud de México los buenos oficios de Julián Nogueira el uruguayo que estaba al frente de la sección de Latinoamérica de la Sociedad de Naciones y funcionario de su oficina de prensa. Igualmente, a lo largo de esta década, distintos países latinoamericanos se mostraron propensos a que México ingresara en la Sociedad de Naciones, pidiéndole en reiteradas ocasiones que presentase su solicitud a entrar⁸. En todas ellas México declinaba amablemente la invitación aduciendo que como había sido injustamente excluido en 1920 de la invitación que la Liga había realizado a los países neutrales para que se incorporaran, no consideraba adecuado solicitar su admisión ya que la dignidad mexicana había sido menoscabada con esta actitud. Como le explicó el ministro de Relaciones Exteriores Alberto J. Pani al Sr. Nogueira en un encuentro que tuvieron, el problema no es que México sea contrario a la Sociedad de Naciones, sino que “el único inconveniente para entrar a esta es la forma de hacerlo, después de haber inferido a México el agravio de ignorar su existencia, cuando la Sociedad se formó” (Herrera León, 2018:117).

⁷ Ortiz Rubio será presidente desde febrero de 1930 a septiembre de 1932, cuando la oposición, comandada por su antecesor Elías Calles, le obligó a dimitir, exiliándose un tiempo a Estados Unidos. Su primer día de mandato sufrió un atentado que le hizo abandonar el poder durante dos meses.

⁸ Los países latinoamericanos enviaron sus invitaciones a través de algunos de sus representantes. Por ejemplo, el representante chileno en la Asamblea, Sr. Edwards (1922) se hizo eco de ellas. Brasil también inició un acercamiento en junio de 1923. Y ese mismo año igualmente se cursó una invitación a través del delegado cubano. Asimismo llegaron invitaciones a través del delegado de El Salvador, Gustavo Guerrero. <https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/>

Por otro lado, también es importante señalar que México se mostraba contrario al artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones, que establecía que:

(...) nada en este pacto debe considerarse que afecte la validez de los compromisos internacionales destinados a asegurar el mantenimiento de la paz, tales como los tratados de arbitraje o las inteligencias regionales como la doctrina de Monroe.

Este tema, junto con el sentimiento de que la dignidad mexicana había sido menoscabada, retrasaron el ingreso de México durante bastante tiempo. De hecho, cuando aceptó la invitación a participar en la Liga, lo hizo con reservas a dicho artículo 21. Sobre esta cuestión, el diario *La Prensa* de Buenos Aires, el 12 septiembre 1931 se refirió a que existía siempre para los países americanos “la necesidad de encarar” esta cuestión de la Doctrina Monroe cuando se establecen relaciones con la Liga. Añadía que:

[la] doctrina de Monroe, incorporada al artículo 21 del Pacto como “inteligencia regional” no se acepta por el gobierno mexicano. Su desconocimiento es indispensable y, por consiguiente, pese a las tentativas realizadas para restar importancia a este problema, vuelve a advertirse como subsiste y como subsistirá siempre mientras no se lo resuelva eliminando totalmente ese “principio” unilateral y propicio a las absurdas interpretaciones (Archivos ONU, Ginebra: Sig. S503/10/8)⁹.

2. LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS: UN ELEMENTO CLAVE

Con el gobierno de Alvaro Obregón (1920-1924) se da por concluida la revolución y se inicia un periodo de consolidación y regulación normativa, aunque la política exterior, a pesar de los intentos de normalización, se enfrenta a diferentes crisis, sobre todo con los Estados Unidos, quien exigía para que se retomase la normalidad en las relaciones entre los dos países la derogación del artículo 27 de la constitución. Este país al no reconocer internacionalmente a México dificultaba en gran medida, entre otras cosas, la posibilidad de obtención de créditos internacionales para reflotar la maltrecha economía azteca. Finalmente, con la garantía de que no se aplicaría el famoso artículo 27 con retroactividad (existían sentencias judiciales de la Corte Suprema

⁹ Disponible en <https://archives.ungeneva.org/p27s-5tb2-9z6k>.

mexicana que así lo afirmaban) y por medio de los acuerdos de Bucareli (13 de agosto de 1923)¹⁰, Estados Unidos se avino a reconocer al gobierno del presidente Obregón el 31 de agosto de ese mismo año. Este fue el momento decisivo a partir del cual México comenzó a implicarse más directamente en las relaciones internacionales, abandonando su aislamiento y regularizando su situación en la comunidad internacional. No es por tanto hasta después de 1923, cuando México comienza a obtener de nuevo el reconocimiento de otras naciones como Alemania, Bélgica, España y Francia, por lo que vuelve a ser considerado como un posible futuro miembro. Dos años después, en 1925, también se regularizan las relaciones con Gran Bretaña.

El sucesor de Obregón, Plutarco Elías Calles, también tuvo ciertas fricciones con su vecino del norte. En general el tema principal de inquietud seguía siendo la cuestión del mantenimiento de los derechos de explotación que tenían las compañías petrolíferas antes de que se aprobara el ya citado artículo 27 de la Constitución. Tema éste, que no hay que olvidar, que ha sido recurrente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, años después, en 1935, el presidente Cárdenas reconoció ante el Congreso que aunque siguiendo el Plan Sexenal “se modificará el actual régimen de concesiones, reduciendo para lo futuro la superficie que ampare cada concesión”, así como también “se negará el otorgamiento de las que sean opuestas al interés nacional”¹¹, la realidad es que:

¹⁰ En estos acuerdos, entre otras cuestiones, se reconocían los derechos de propiedad a los particulares extranjeros y compañías petrolíferas estadounidenses. Se ha escrito mucho sobre los mismos, no siendo este el lugar para extenderse en ellos, pero si resulta interesante consultar la obra de Isidro Fabela, *Memorias de un diplomático de la revolución mexicana y puntos principales de los Tratado de Bucareli*. O también la de Adolfo Arrijo Vizcaíno, *La muerte de Pancho Villa y los tratados de Bucareli*. O la de Pablo Serrano Álvarez, *Los Tratados de Bucareli y la rebelión de lahuertista..* Por ejemplo, en 2004, el periodista Jaime Martínez Veloz publicó un artículo en el periódico *La Jornada* en el que decía de estos acuerdos que a pesar de que “no fueron aprobados por los congresos de uno y otro país, constituyen uno de los hechos más vergonzosos para México. Obregón entregó dignidad, decoro y soberanía nacional a cambio del reconocimiento de su gobierno. Otorgó a los extranjeros los derechos que no tenían los mexicanos” (MARTÍNEZ VELOZ, 2004).

¹¹ La ley del Petróleo de 1925 no se ajustaba al artículo 27 de la Constitución ya que permitía que un solo propietario fuera titular de grandes extensiones de terreno (200,000 Hs), así como que una misma persona pudiera ser titular de muchas concesiones, sin que existiese un límite a ello. Lo que lo facilitaba también el hecho de que pudieran mantenerse con muy escaso coste, incluso aunque no se explotasen.

(...) estando en México la explotación del petróleo en manos exclusivamente de empresas extranjeras, la economía pública depende de ellas y de su previsión; pues si bien es cierto que en caso de que intempestivamente resolvieran no entregar más petróleo al comercio del país, el Estado, con capacidad legal podría obligarlas a proporcionarlo, pero nadie podrá asegurar que los depósitos que las empresas tengan en explotación o en vías de explotarse, alcancen a satisfacer las necesidades del país durante el tiempo necesario para descubrir otros pozos o para sustituir el petróleo con otras fuentes ([s.a.], 1935)¹².

3. LA CULMINACIÓN DE LOS PROCESOS DE ACERCAMIENTO

Volviendo al relato cronológico. En esos años de la década del 20 ya se había planteado, aunque no llegara a buen término, que México, como paso previo, ingresara en la Oficina Internacional del Trabajo¹³, organismo dependiente de la Liga¹⁴. Y si bien, entonces, el presidente Obregón valoró la posibilidad del ingreso, hubo diversos impedimentos que le hicieron desistir, como la consideración por parte del gobierno mexicano de que estaban ante una invitación muy condicionada que no estaban dispuestos a asumir. No obstante, si asistió el país a algunas de las conferencias celebradas por este organismo, así como a ciertas reuniones técnicas¹⁵. Como explica Herrera León:

Esta situación que prevaleció en forma de exclusión por poco más de una década (1919- 1931), no solo supuso una anomalía respecto al pretendido universalismo de Ginebra; para el cuerpo directivo de esta organización internacional, la ausencia mexicana representó una incómoda paradoja, determinada por la estrecha relación que el progresismo laboral y social del México postrevolucionario guardaba con los propósitos de renovación y regulación de las leyes y pautas laborales nacionales que guiaban los trabajos de la OIT. Esta afinidad propicio un acercamiento mutuo y

¹² Disponible en <https://es.studenta.com/content/114454769/1-1935-01-sept-ddcd-informe-c-airdenas>.

¹³ La OIT o ILO por sus siglas en inglés, se había establecido en 1919 en la Conferencia de Paz de París y debe considerarse como una organización asociada con la Sociedad de Naciones, si bien en su seno estaban representados tres tipos diferentes de delegados: gobiernos, empresarios y trabajadores, cosa que no existía en la Sociedad de Naciones.

¹⁴ Fueron diversas las invitaciones, siempre rechazadas, que México tuvo para su ingreso en distintos organismos ginebrinos, no solo en la ILO.

¹⁵ Reseñar el papel del canciller Genaro Estrada en todo este proceso de finiquitar los desencuentros entre Ginebra y México.

excepcional respecto a la política evasiva que los gobiernos "sonorenses" sostenían en general frente a Ginebra, y dio pie a una serie de intercambios y tentativas dirigidos a normalizar su colaboración" (Herrera León, 2011:335).

Finalmente, ingresaría el 12 de septiembre de 1931 al hacer efectiva su entrada en la Sociedad de Naciones, siendo los convenios sobre la indemnización por accidentes del trabajo, el relativo a la igualdad de trato, también en accidentes del trabajo, el contrato de enrolamiento de la gente de mar y el de su repatriación, entre otros, los primeros que suscribió, concretamente el 12 de mayo de 1934¹⁶.

Algo parecido ocurrió también con el posible ingreso del país azteca en la Corte Permanente de Justicia Internacional¹⁷. En este caso el ingreso se vio frustrado porque existieron diferencias en ciertas interpretaciones jurídicas que México finalmente no aceptó, además de por la tradicional resistencia mexicana a reconocer la jurisdicción internacional. De hecho, en una alocución realizada ante el Senado de la República por parte de la senadora del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura (22 septiembre 2011), Adriana González Carrillo, ésta recordó que "históricamente, México ha mostrado ciertas reticencias a las jurisdicciones internacionales. Desde el año 1932, cuando el Estado mexicano ingresó a la membresía de la Liga de las Naciones, éste no se adhirió al Estatuto de la entonces Corte Permanente de Justicia Internacional". Añadiendo que:

(...) en el año 1947, al reconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia mediante la cláusula opcional establecida en el Artículo 36 del Estatuto de la Corte, México introdujo una reserva disponiendo que esta

16

Disponible

en

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTR_Y_ID:102764.

¹⁷ El artículo 14 del Convenio de la Sociedad de Naciones establecía que el Consejo tenía la responsabilidad de establecer un Tribunal Permanente de Justicia Internacional, consecuencia de ello se creó una Comisión que presentó un último borrador que fue aprobado por la Asamblea en su reunión de diciembre de 1920, constituyendo este documento el Estatuto de la Corte (<https://www.icj-cij.org/history>). Señalar, no obstante, que este Estatuto no formaba parte del Pacto de la Liga, por lo que estamos ante un órgano autónomo. Sobre la gestación y diversos borradores hasta llegar al Estatuto se puede consultar Milller, David H. 1928. *The Drtfting rf the Covenmt*. Nueva York. G.P. Putnam's sons. Vol II

declaración: “... no es aplicable a aquellas controversias emanadas de asunto que, en opinión del Gobierno de México, sean de la jurisdicción interna de los Estados Unidos Mexicanos...” (Senado Mexicano, 2011)¹⁸.

Sí fue miembro, en cambio, del Instituto Internacional de Cooperación Intelectual¹⁹, otro organismo autónomo de la Sociedad de Naciones ante el que era delegado Alberto J. Pani. En este proyecto subyacía, como escribe el historiador danés y antiguo archivero de la UNES, Jens Boel, en el Correo de la UNESCO, la idea de que:

(...) la cooperación intelectual era una condición indispensable del mantenimiento y la instauración de la paz, tal como venía propugnando el político francés Léon Bourgeois, Premio Nobel de la Paz de 1920. En consecuencia, en 1922 se estableció la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual y tres años más tarde, en 1925, se creó el IICI para que desempeñara la función de órgano ejecutivo de dicha Comisión (Boel, 2020)²⁰.

Y en 1927, aun sin ser miembro de la Liga, México participó en la Conferencia Económica de Ginebra. Este fue el primer paso efectivo para iniciar la normalización de las relaciones.

A principios de 1930, bajo el mandato del presidente Ortiz Rubio (en el poder hasta 1934) y con Estrada al frente de las relaciones exteriores del país, México muestra un cambio de discurso importante, declarando incluso el presidente mexicano un reconocimiento a la Sociedad de Naciones y su trabajo. La prueba más clara de este cambio de actitud es la decisión de enviar un observador permanente ante la Liga, siendo acreditado como tal Antonio Castro Leal, quien en 1931 fue sustituido por Salvador Martínez de Alva. Posteriormente, también el presidente Ortiz Rubio envía un primer comunicado a la Asamblea de la Sociedad de Naciones en el que se hace eco del cambio de relaciones y la buena sintonía que está imperando entre ambos. De esta manera, se propiciaba “la colaboración mexicana en temas internacionales que hasta entonces le habían resultado ajenos, pero en los que ahora tomaba parte en el curso de reuniones especializadas organizadas con tal propósito por las organizaciones centrales de Ginebra. Estrada fue muy prudente para

¹⁸ Disponible en https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/31901.

¹⁹ Este Instituto es el antecedente de la UNESCO.

²⁰ Disponible en <https://es.unesco.org/courier/2020-1/sueno-universalidad-sociedad-naciones-dura-realidad>.

respaldar la política de acercamiento gradual que la diplomacia mexicana protagonizaba en Ginebra, consciente del malestar y malos entendidos de la clase política mexicana que habían tenido su origen en el acto de exclusión de 1919 y la forma como el presidente Carranza acentuó su rechazo por el nuevo sistema internacional de posguerra” (Herrera León y Sánchez Andrés, 2020:217).

Unos meses después, un nuevo paso se dio cuando el gobierno mexicano decidió crear una Sección de la Sociedad de Naciones en el Departamento Diplomático, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, el 13 de agosto de 1931 el presidente de la República envió unas instrucciones al observador mexicano en las que ya se planteaba el propósito de México de ingresar en la Sociedad de Naciones. En esta comunicación confidencial enviada a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores al Sr. Martínez de Alva se exponían las condiciones de México, que eran las siguientes:

(...) primera, preferimos que los Estados que estuvieron en Versalles formulen invitación. En segundo lugar aceptaríamos que los Estados presentes en la Asamblea inviten a México. Segundo, preferimos que sea una potencia como Inglaterra, por su importancia en el Tratado de Versalles, quien tome iniciativa. Tercero, naturalmente lo mejor para nosotros es que la invitación envuelva una satisfacción a México por su exclusión anterior. Cuarto, debe darse solemnidad a la invitación. Quinto, México formularía una reserva con respecto al artículo 21 del Pacto constitutivo, en cuanto a desconocimiento por su parte de doctrina Monroe. Sobre bases anteriores autorízase a usted a escuchar y discutir proposiciones (Herrera León, 2018:206).

Finalmente, gracias a la propuesta que presentaron España²¹, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón, México consigue ingresar en la Sociedad de Naciones el 9 de septiembre de 1931, una vez aprobada su incorporación por unanimidad en la reunión de la Asamblea celebrada el día 8, así como en el Senado mexicano. Se nombra entonces al expresidente Emilio Portes Gil (en el poder entre 1928 y 1930) como su embajador o delegado plenipotenciario. En su discurso de bienvenida al nuevo miembro, Lord Robert Cecil, el representante británico que durante

²¹ España en septiembre presentó una moción ante la Asamblea, que fue aprobada por unanimidad, en la que se pedía que se reparara la omisión de no haber contado con México como miembro original.

la Conferencia de Paz de 1919 se había opuesto a la posibilidad de que México fuese invitado a ingresar en la Liga, ahora declaró que “una parte de la culpa fue suya y que siente especial satisfacción en remediar una omisión que nunca debió hacerse” (*La Nación*, 11 septiembre 1931).

Esta invitación, suponía también el reconocimiento de que México no había sido tratado adecuadamente cuando en 1920 se decide su exclusión, ya que, en el documento de invitación de ingreso al país azteca, aprobado por la Sociedad ginebrina, se ponía de manifiesto ese hecho:

(...) considerando que es de toda justicia que la Sociedad de las Naciones repare esta omisión tan contraria al espíritu mismo de la Sociedad, propone a la Asamblea que México sea invitado a adherirse al Pacto y a aportar a la Sociedad su preciosa colaboración, como si hubiese sido invitado desde su origen (Archivos ONU, Ginebra: Sig. R1877/1B/31000/31000: 47).

Añadiendo que de esta manera se “había marcado formalmente por esta invitación de carácter excepcional, que no podía constituir un precedente, que consideró cumplió desde un principio por México las condiciones exigidas a los estados para que sean admitidos en la Sociedad en los términos del artículo 1 del Pacto”. Añadiendo “declara que México se ha convertido en miembro de la Sociedad de Naciones e invita a su representante a participar, lo antes posible, en el trabajo de este período de sesiones de la Asamblea” (Archivos ONU, Ginebra: Sig. R1877/1B/31000/31000: 47).

De hecho, el 16 de septiembre de 1931 la Agencia Trens y el *Mexican Daily News* hicieron público un escrito del presidente Ortiz Rubio en el que se expresaba magníficamente el cambio de actitud ante la Liga, no sólo del propio presidente, sino de las autoridades de México en general. Explicaba, entre otras cosas, de manera muy personal que:

(...) antes de que yo desempeñara dos misiones diplomáticas sucesivas, salí de México con ciertos prejuicios sobre la Liga de las Naciones. Mi cerebro que acababa de estar bajo la presión de la lucha directa en el campo revolucionario de nuestro país se encontraba exclusivamente impresionado por mi actuación personal en la política y por los sucesos que aquí se desarrollaron. Si he de decirlo con franqueza, yo pensaba muy a la ligera que la Sociedad de las Naciones era una experiencia oportuna para uso de los vencedores de la guerra (...) Este gran paso que hemos dado para ir a Ginebra por la puerta de honor, limpio el camino de las anteriores asperezas, me hace entrever para México un futuro espléndido en su vida

de relación exterior. Porque nosotros no vamos a la Liga de las Naciones a regatear predomios ni a la pueril labor de disputar un sillón de tal o cual fila, en lugar de ocuparnos en asuntos de fondo y provecho (...) vamos a Ginebra para poner nuestro esfuerzo, grande o pequeño, pero serio, al servicio del mejoramiento del mundo, no por rijosos procedimientos, sino por convicción firme y serena (Archivos ONU, Ginebra: Sig. R1877/1B/31000/31000: 7-12).

4. LA ACTIVIDAD DE MÉXICO EN LA SOCIEDAD DE NACIONES: ALGUNOS EJEMPLOS²²

Antes de entrar en la actividad mexicana, hay que recordar que hasta 1932 las sesiones de la Asamblea General de la Sociedad de Naciones habían funcionado con 6 comisiones, que se vieron reducidas a 5 durante la celebración de la XIII Asamblea General debido a que la que hasta entonces había sido la tercera, la destinada a cuestiones de desarme, desapareció porque estos asuntos pasaron a ser tratados por una conferencia internacional especial que la propia organización había convocado. Por tanto, en la XIV, iniciada en septiembre de 1933 y terminada el 11 de octubre, se mantuvieron las cinco²³. La primera comisión era la dedicada a cuestiones constitucionales y jurídicas. La segunda se centraba en el trabajo de las organizaciones técnicas. La cuarta se ocupaba de los asuntos administrativos y de los presupuestos, siendo la quinta la encargada de las cuestiones sociales humanitarias y la sexta a las de índole política. En este periodo el primer delegado de México fue el Dr. Castillo Nájera, el segundo el Ingeniero Arturo Pani y el tercero el Ingeniero León Salinas. Por su parte, el secretario de la delegación fue Jaime Torres Boret.

Pronto a iniciarse este periodo de sesiones, en el mes de julio, hubo movimientos entre los delegados latinoamericanos, iniciados por los de Cuba y Uruguay, para convencer al delegado mexicano a que presentase su candidatura a la presidencia de la sesión ordinaria de la Asamblea en este periodo. Según puede leerse en el Oficio Reservado N° 1 AG enviado por el señor Castillo Nájera el 26 de septiembre de 1933 a la Secretaría de

²² La información de este apartado, salvo que se indique lo contrario, esta obtenida de la documentación original archivada en el portal del gobierno de México denominado “Memórica. México haz memoria”.

²³ En el seno de la organización existían diversos tipo de comisiones, ya fueran permanentes, para la relación con otros organismos, consultivas, de estudio, especiales... así como comités, subcomités, etc.

Relaciones Exteriores, el delegado mexicano no creía conveniente presentar su candidatura, expresando que:

ni mi gobierno ni yo estábamos interesados en obtener una situación de tal índole en la Asamblea, pues el deseo de México ha sido siempre el de colaborar en favor de la paz con los demás países representados en Ginebra, sin ambiciones particularistas ni vanidades electorales de ningún género (pág. 65).

Pero las negociaciones continuaron y la posibilidad de que México se alzase con la presidencia parecía muy posible, aunque las reticencias del delegado mexicano seguían muy vivas, según el expresó en este informe. Pero, finalmente la votación discurrió de manera distinta a la esperada ya que el primer delegado de México, Dr. Castillo Nájera, obtuvo 20 votos favorables (de 53) frente a los 30 de C.D.Te Water, primer delegado de África del Sur. El delegado mexicano se quedó así con una de las seis vicepresidencias²⁴.

Por lo que se refiere a los trabajos de la primera comisión y un poco a modo de ejemplo. En esta sesión, a propuesta de Chile²⁵, se discutió el tema de la independencia de la mujer en materia de nacionalidad en relación con el principio de la igualdad de sexos en estos asuntos. La Sociedad de Naciones pedía que los países miembros adoptasen las resoluciones de la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930. Es decir que los países reconociesen que la nacionalidad de la esposa no podía ser modificada sin su consentimiento en función de la nacionalidad o naturalización del cónyuge.

El problema era que la asunción de este principio obligaba a ciertos estados a tener que incluir enmiendas en sus legislaciones. México, entre ellos. Y dado que es el país que nos ocupa, decir que lo que hizo el delegado fue comunicar a la Secretaría de la Sociedad (oficio 14738 de 14 de agosto) la forma en que la constitución mexicana y la ley de extranjería y nacionalización de 1886 consideraban el problema de la nacionalidad de

²⁴ Véanse páginas 4 y 5 de <https://memoricamexico.gob.mx/swb/memorica/Cedula?oId=NXMbr28BKx7cnKFKIU3>.

²⁵ A esta petición también se había unido el Comité femenino de la Sociedad de Naciones.

la mujer. México, además, se comprometió a enviar un informe al respecto para la XV Asamblea²⁶.

Un papel destacado tuvo en este periodo el Dr. Castillo Nájera, que fue presidente de la subcomisión para estudiar el tema de las contribuciones atrasadas y también relator, junto con el Sr. Sean Lester, delegado del Estado Libre de Irlanda, en la cuarta comisión en relación con este tema (pág. 29). Castillo Nájera intentó encontrar una fórmula de pago viable, invitando a una reunión a los países deudores para que propusiesen un plan de pago. No todos aceptaron asistir y la resolución que presentó la subcomisión ponía de manifiesto que el atraso en las contribuciones había aumentado en relación a los años anteriores. Por ello la Comisión solicitó a los países deudores que, si debido a la situación económica no se podía cumplir con las cuotas atrasadas, al menos, se pagara la contribución correspondiente a 1933. Avisando también de que si esta situación no mejoraba, la Asamblea debería tomar medidas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las cuotas. Se exoneraba del pago de la anualidad a la Republica Dominicana en consideración al desastre de 1931. Consecuencia de este trabajo el delegado mexicano y presidente de la Subcomisión, fue nombrado relator de la IV Comisión ante la Asamblea. Leyó su informe el 11 de octubre (publicado un día antes como doc. 56.1933.X), que fue adoptado por unanimidad²⁷.

Ese mismo año 1933, surgió el conflicto conocido como “trapezio de Leticia”, en el que estaban involucrados Colombia y Perú. El Comité consultivo que estudió el caso estuvo presidido por Castillo Nájera, quien afianzó su fama de negociador consiguiendo que ambos países aceptaran que la administración del territorio quedara temporalmente en manos de la Sociedad de Naciones. También formó parte de este Comité el segundo delegado, Arturo Pani, aunque fue sustituido durante el proceso. De hecho, según se deduce de una carta que envió a Luis Quintanilla, el encargado de negocios mexicano en París, el 29 de mayo de 1933, Pani parecía sentirse dolido por el escaso papel que había podido desempeñar en la Sociedad de Naciones. De hecho, escribía: “aunque mi gestión como representante de México en el seno de esta Sociedad haya sido bien

²⁶ México finalmente reformó el artículo 30 de su constitución en 1934 con el fin de cambiar ciertas cuestiones referidas a este tema de la nacionalidad de la mujer.

²⁷ Disponible en <https://memoricamexico.gob.mx/es/memorica/Temas?ctId=1&cId=d546a23c95b3414ca239acef7e8e5985>.

insignificante, agradezco a usted y al personal de esa Legación la enhorabuena que se sirve enviarme” (Exp. 44-11/351. N° 2208. Nota N° 653. Exp. 44-0) 381 SDN. Y pag. 22 de Memórica).²⁸

Finalmente, volviendo al conflicto, se firmó el Acuerdo de Río de Janeiro que mantenía el territorio en manos colombianas²⁹.

Otro de los temas a los que México, como flamante nuevo miembro, se enfrentó una vez que su delegado se incorporó en enero de 1932, fue el del conflicto chino-japonés en Manchuria (septiembre 1931-1933³⁰) y aunque no tuvo ningún protagonismo destacado, sí mostró su crítica postura ante las decisiones adoptadas.

Era entonces delegado Martínez de Alva³¹ y la presidencia del Consejo, que se había reunido por primera vez el 22 de septiembre, había recaído en Alejandro Lerroux, que era el presidente del gobierno español en esos momentos. En este conflicto, además de China y Japón, tenía un importante protagonismo Estados Unidos, país que incluso estuvo llamado a participar en las sesiones con voz, pero sin voto³², aunque países como Polonia o Noruega, recelaban de la legalidad de esta invitación, postura que México no compartía, aunque tampoco consideraba acertada la presencia estadounidense. También se barajó la posibilidad de invitar a Rusia por los intereses que tenía en Manchuria y para hacer contrapeso a Estados Unidos.

²⁸ Véase página 22 de https://memoricamexico.gob.mx/swb/memorica/Cedula?oId=NXMbr28BKx7cnKFKI_U3.

²⁹ Disponible en https://memoricamexico.gob.mx/swb/memorica/Cedula?oId=MXMbr28BKx7cnKFKIv_Vf.

³⁰ En ese año Japón abandonó la Sociedad de Naciones. El país nipón en 1931, tras el denominado incidente de Mikden,, había invadido Manchuria, instalando un gobierno dependiente de Japón y poniendo en el poder al joven Puyi, declarándolo más tarde emperador del Manchukuo.

³¹ En un principio había sido nombrado Romeo Ortega Castillo de Lerin, pero su discurso del 4 de marzo en el que alabó la actuación del Consejo, contrario a las instrucciones enviadas por el gobierno mexicano supusieron su cese inmediato y su sustitución por Martínez de Alva.

³² Fue la primera vez que Estados Unidos se mostró dispuesto a colaborar con la Liga.

En este conflicto³³, como es bien sabido, Japón no claudicó. Para el delegado mexicano, uno de los errores cometidos por la Sociedad de Naciones en este tema fue poner sobre la mesa cuestiones que, si bien tenían cierta conexión, en realidad eran diferentes, lo que finalmente tuvo como resultado que Japón no cediera. En el informe que el delegado mexicano envió a su Secretaría de Relaciones Exteriores, Martínez de Alva afirmaba que “la entrada de Estados Unidos, aunque fuera sólo de carácter consultivo, constituía un obstáculo para el posible arreglo de la situación debido a los desagradables antecedentes en la relación Washington-Tokio”. El delegado mexicano creía que si Estados Unidos no accedía como miembro, debía mantenerse al margen. Era evidente, concluía, que,

(...) la Sociedad había cometido un grave error al mezclar varias cuestiones como el ingreso de los Estados Unidos, el asunto de Manchuria y hasta el tema de Galicia, que acababa de vivir una breve independencia en junio de ese mismo año (López Bassols, 2020:33)³⁴.

Con la finalidad de solucionar este conflicto se nombró la llamada Comisión Lytton³⁵ (10 de diciembre de 1931), apoyada por México, aunque no con mucha fe en su resultado, junto con los otros países considerados neutrales, con el mandato de que determinara las razones y las consecuencias del ataque que Japón había perpetrado contra China y la subsiguiente creación del Manchukuo como estado títere del Japón. Sobre la resolución que creaba la Comisión, Portes Gil, el delegado mexicano, envió un informe confidencial (18 diciembre 1931) al canciller Genaro Estrada en el que advertía que esa resolución:

³³ Es interesante consultar los artículos de Calleja Díaz, E. (“El conflicto de Manchuria en la Sociedad de las Naciones (1931-33)”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*. N° 13. 1991. UCM. Madrid. Pp. 73-96. Y Bermejo Roldán, J.M. “La diplomacia española y portuguesa en el conflicto de Manchuria: dos posiciones contrapuestas en la Sociedad de Naciones”. *Aportes*. N°101, año XXXIV (3/2019), pp. 191-213.

³⁴ Del 16 al 18 de septiembre de 1933 se celebró en Berna, dependiente de la Liga, el IX Congreso de Nacionalidades Europeas. Y en él se reconoció a Galicia como nación.

³⁵ Ante las protestas de las potencias pequeñas, también se creó el llamado Comité de los 19, del que formaron parte, además de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania, España, Noruega, Polonia, Irlanda, Yugoslavia, Perú, Guatemala y Panamá. Más adelante lo hicieron Portugal, Suecia, Suiza, Checoslovaquia, Hungría, Colombia y los Países Bajos. Por lo que respecta a México se unió a finales de 1932.

(...) sale del paso sin lastimar las susceptibilidades de los litigantes, pero, en el fondo sin conceder a China ninguna razón en sus quejas y, sobre todo, sin definir las protestas del Consejo contra el atropello cometido por las tropas japonesas.

Más adelante se refería a la debilidad demostrada por la Liga, ya que:

(...) el trabajo diplomático de la Sociedad sólo consistió en encontrar una fórmula para disculpar el atropello japonés: la ocupación japonesa se había extendido escandalosamente. La complicidad, o en último caso, la debilidad del Consejo dio alas a los militares japoneses que habían ido robusteciendo su influencia en el gobierno imperial (López Bassols, 2020:35).

La presentación del informe final por parte de la Comisión, con unas conclusiones que fueron unánimes, se demoró demasiado en el tiempo, hasta octubre de 1932. Además, la Asamblea de la Sociedad de Naciones no tomó su decisión hasta la reunión extraordinaria de marzo de 1933, lo que permitió a Japón culminar con éxito sus intenciones en esta región. Y aunque la Asamblea condenó a Japón como país agresor contra China el prestigio de la Liga quedó mermado, a pesar del ingente trabajo que desplegó, debido al retraso en sus acciones y la poca contundencia de sus condenas, que no pasaron del terreno moral, lo que además se agravó con el hecho de que el Imperio del Sol naciente abandonó la Sociedad de Naciones.

Por su parte, Pascual Ortiz Rubio, en su informe de gobierno de 1 de septiembre de 1940, recordando aquellos momentos se lamentaba de que:

(...) habiendo concurrido México a la primera Asamblea, ha asistido a varias conferencias internacionales convocadas por la Liga, entre otras, a la reunión con el fin de evitar el conflicto armado entre China y Japón. Los resultados alcanzados con este motivo no han correspondido en todo a las esperanzas que decidieron a México a ingresar en la Sociedad de Naciones, esto es, a la eficacia de aquella Institución para lograr, conteniendo la lucha armada y solucionando el conflicto mismo, el imperio del derecho sobre la fuerza (Haro, León y Ramírez, 2011:181).

Por otro lado, esta actitud de la Sociedad de Naciones fue considerada por algunos políticos mexicanos como una prueba de que la institución trabajaba en beneficio de las grandes potencias del momento, con lo que hubo discrepancias en el seno del gobierno, ya que esa no era la idea inicial

con la que México había decidido ingresar. A ello hay que añadir, que debido a la crisis económica que se estaba experimentando, México incluso había barajado la posibilidad de retirarse ya que con el dinero que se utilizaba en el pago de las cuotas a la Sociedad (unos 75.000 dólares/año), se podía realizar inversiones sociales en el país (Ojeda Revah, 2006). Así, en el escrito que envió el Ministro de Asuntos Exteriores mexicano al Secretario General de la Liga el 3 de diciembre de 1932, decía que:

(...) para los efectos legales de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 1 del Pacto, y especialmente para determinar el computo del plazo previsto en la misma disposición, el Gobierno de México anuncia su retiro de esa Sociedad de Naciones. Al comunicar a usted lo anterior me permito indicarle que tal medida no significa que México inevitablemente deberá separarse de la Sociedad, con cuyos altos propósitos esté identificado, sino tan solo el prever el caso de que no sea posible continuar formando parte de ella, dadas las circunstancias depresivas por las que atraviesa la economía nacional. Por tanto, el Gobierno de México estimara a esa Secretaría de su digno cargo se sirva poner en conocimiento de los órganos competentes de la Sociedad de Naciones, los términos de la anterior notificación (Archivos ONU, Ginebra, Serie de Política General: Sig. R1876-1A-40222: 23).

El trasfondo real de esta postura estaba más en lo sucedido con el conflicto chino-japonés y la actitud de la Liga, que en razones económicas. Como explica Sanchez Andrés:

(...) las amenazas de una intervención angloestadounidense eran demasiado recientes para que la administración mexicana no se inquietara ante la ambivalencia del informe Lytton, que aludía repetidamente a la importancia de los intereses japoneses en Manchuria y a la supuesta incapacidad de las autoridades chinas para protegerlos. El malestar del gobierno mexicano se vio acentuado además por los ataques del delegado en Ginebra y posterior canciller japonés, Yosuke Matsuoka, que comparó la intervención japonesa en Manchuria con la expedición Pershing a México (2022:60).

Un tema en el que México tuvo por su situación geográfica un papel destacado fue en el conflicto del Chaco, en el que se veían envueltos Bolivia y Paraguay y sobre el que México, por ser una cuestión que afectaba a América Latina, tenía un especial interés. El mexicano Dr.

Castillo Nájera presidió el Comité consultivo creado al efecto. Por su parte el gobierno mexicano propuso como miembros de la comisión a Gilberto Raul Rivera Flandes, Fortunato Vega y Juan Manuel Álvarez del Castillo (carta del 10 de julio de 1933 enviada por la Legación en Francia a F.P. Walter (Archivos ONU, Ginebra: Sig. R365/1/5521/5435: 22). Pero, a pesar de los esfuerzos mexicanos, fueron finalmente las delegaciones de Argentina y Chile, a propuesta del delegado de este país, las que tuvieron más protagonismo en la Subcomisión que se constituyó a tal efecto. México participó en ella al igual que Perú, España y Checoslovaquia, junto a los dos países solicitantes. Este Subcomité debía elaborar un informe al respecto sobre el estado de la cuestión. En el documento, que se presentó el 16 de enero de 1935, se ponía de manifiesto que si bien Bolivia sí había aceptado las soluciones recomendadas (10 de diciembre de 1934) por la Asamblea, Paraguay no lo había hecho. El tema quedó finalmente zanjado después de que la Conferencia mediadora, auspiciada por Argentina y Chile, consiguiese un acuerdo que culminó en la firma en 1938 de un tratado de paz, amistad y límites entre ambos países. Con motivo de este conflicto, el presidente Lázaro Cárdenas en su discurso al Congreso el 19 de septiembre de 1935, recordó que “por espíritu de confraternidad México mantiene su representación en la Liga de las Naciones, en donde nuestro país viene colaborando en las diversas actividades que corresponden a dicha institución como miembro del Consejo de la misma” (VV.AA., 1966:17).

En general y a modo de resumen México tuvo participaciones perceptibles, además de lo ya explicado, en el Comité Fiscal, destacando la figura de Manuel Gomez Morín, en la comisión para el estudio del tráfico de opio y otras drogas, con la figura como delegado de Barrera-Guerra, así como en el Comité de Asignación de Gastos, también con Gómez Morín (C.287 (a) M. 125 (a) 1934).

5. MÉXICO EN LA SOCIEDAD DE NACIONES Y LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA

Y para terminar es imprescindible hacer, aunque sea de manera breve, una referencia a la situación de la guerra civil española en relación con la actitud de México. No descubrimos nada nuevo si empezamos diciendo que la actitud de la Sociedad de Naciones ante el conflicto español fue más bien difusa, poco comprometida y ambivalente. Y ello a pesar de que Alemania había abandonado la Liga en 1933 e Italia mantenía un perfil

muy bajo desde que se había producido la invasión de Etiopía. Esta invasión fue calificada por México en el discurso de Bassols ante la Asamblea el 3 de julio de 1936 como “conquista territorial violenta y a todas luces injustificada”. Añadiendo que “el respeto a la independencia y al territorio de un país es elemento orgánico de nuestra sensibilidad y exigencia fundamental de todo nuestro pueblo”. Incluso, más adelante el delegado mexicano expresa su preocupación y temor sobre “el porvenir de la rudimentaria máquina de la paz que trabaja en Ginebra” (Sig. III/252 (45:63) 1. Secretaria de Relaciones Exteriores)³⁶.

Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, puede decirse que en un principio intentaron mantener una posición de equilibrio, aunque según fue avanzando el conflicto, casi todos los países derivaron hacia posiciones más próximas a los franquistas ya que encontraban más conexión con la iglesia católica que con las posturas republicanas. Los más adelantados en este apoyo a los rebeldes fueron Guatemala, Nicaragua y El Salvador, quienes ya en noviembre de 1936 iniciaron relaciones con el general Franco. De hecho, quien entonces era el presidente de la Asamblea era el argentino Carlos Saavedra y el, con el apoyo de algunos países de la región latinoamericana, intentó, sin éxito, impedir que el ministro español, Alvarez del Vayo, tomara la palabra. Era el 25 de septiembre de 1936.

La excepción a esta deriva latinoamericana fue México, quien siempre permaneció al lado de la República. Y ello no sólo por convicciones ideológicas, sino también porque el presidente Cárdenas vio en este conflicto una oportunidad para acrecentar el protagonismo mexicano en la Sociedad de Naciones, su posición internacional y su soberanía nacional como estado. No obstante, en el país azteca también los franquistas tuvieron círculos de apoyo e incluso personas que colaboraron con las quintas columnas, aunque de manera particular. Incluso, en los primeros momentos, el primer secretario de la embajada española, Ramón de Pujadas, apoyo, en contra de la postura del embajador Gordón Ordaz a los franquistas, quienes sin ninguna autoridad legítima, habían destituido al embajador y nombrado a De Pujadas como nuevo titular de la embajada. Ni que decir tiene que el gobierno mexicano apoyó al embajador Ordaz. Como explica Pilatowsky Goñi:

36

Disponible

en

<https://memoricamexico.gob.mx/swb/memorica/Cedula?oId=OnXuXH0B7tZ86xoTcQRV>.

(...) el rechazo al cardenismo fue enarbolado por todos aquellos que no se vieron incluidos en ese proyecto y a quienes no convinieron sus principios. Muchos de ellos observaban con atención los eventos de la guerra civil española y aplaudieron el triunfo de quienes se hacían llamar la “España Nacional”. Este hecho confirma, como lo sugiere Pérez Montfort, que las ideas de los grupos que han sido considerados historiográficamente como la derecha mexicana, confluyeron en ciertos puntos con las del grupo español que triunfó en la Guerra Civil (2007:6).

Ahora bien, también hay que poner de manifiesto que, aunque no dejó de brindar ayuda a la República, el presidente Cárdenas mantuvo una política algo ambivalente, sobre todo en lo que a envío de armas se refiere, debido a sus difíciles relaciones con Estados Unidos. Por ello, hubo momentos en que primaron más éstas que las necesidades españolas. Ello le lleva, entre otras cosas, a trabajar más como intermediario en el envío de armas que como proveedor toda vez que tampoco México era una potencia en este ámbito. Aun así, no hay que olvidar que es el primer país que ejerce una ayuda clara al gobierno de la República.

Una muestra del apoyo del gobierno mexicano fue la negativa a abandonar las embajadas en la capital, como desde casi al principio propuso el representante chileno, Nuñez Morgado, como decano de los embajadores. Lo mismo hizo Perú, cuyo embajador permaneció también en la capital. Igualmente, los mexicanos tampoco apoyaron la iniciativa uruguaya de que los países de habla hispana iniciaran una especie de mediación colectiva para intentar terminar con el conflicto. En la misma línea, se situaron Brasil, Argentina, Estados Unidos y Perú. Cuestión que fue comunicada al gobierno mexicano por el ministro Eduardo Hay el 20 de agosto de 1936, diciendo que México miraba con profundo dolor:

(...) la lucha que en estos momentos aflige a la República española, pero no se considera capacitado para una mediación como la que la Cancillería al digno cargo de Vuestra Excelencia aconseja, pues ello implicaría una intervención en asuntos de carácter interno de otro país, y todo acto de tal especie, por generosas y nobles que sean las intenciones que lo dicten, se halla en contradicción con los principios tradicionales de nuestra política internacional (Matesanz, 2014:185).

Todo ello no impide que la Liga de las Naciones decida adoptar una postura de no intervención, que fue más una formalidad que una realidad y que lo que escondía era el hecho de que los países de la Sociedad de

Naciones no fueron capaces de enfrentar adecuadamente una situación como la que se presentaba. Y ello a pesar de que Álvarez del Vayo invocó el artículo 11 del Pacto para intentar que la Liga tomase un claro partido a favor de la República, con el fin de evitar lo que él ya predecía como una guerra mucho más amplia en la que la seguridad colectiva se iba a poner en serio peligro. Para el ministro español, el levantamiento franquista no era más que el primer episodio de esa futura guerra entre dos ideologías enfrentadas.

Las afirmaciones anteriores no fueron suficientes para que la Sociedad de Naciones cambiase una postura que estaba promovida en principio por Gran Bretaña y Francia y que cristalizó en el Pacto de No Intervención que finalmente para finales de septiembre ya lo habían suscrito todos los países europeos, salvo Suiza. Fueron 27 los países del Viejo Continente que formaron parte del Comité creado en ese mismo mes de septiembre al efecto de vigilar la no intervención en la guerra española. Además, se estableció el 14 de septiembre un Subcomité en el que estaban representados los países más cercanos a España. Estas decisiones, de hecho, favorecieron a los franquistas, que recibieron una ayuda directa y cuantiosa de dos países, Alemania e Italia, que también habían sido firmantes del Pacto de No Intervención. Igual ocurrió en el caso de la República, que contó con el apoyo de la URSS y con más dificultades, por la distancia y las capacidades, de México. Además, el Pacto significaba que la Sociedad de Naciones consideraba que ambos bandos estaban equiparados en cuanto a la legalidad de la guerra.

La incomodidad del gobierno español ante estos hechos le lleva a denunciar a través de su representante ante la Sociedad, Álvarez del Vayo, la firma del Pacto de No Intervención (artículo 11), entre otras cosas porque no se cumplía. Poco después se solicitó ante la 17 Asamblea, a pesar de no estar en el orden del día, que dicho Comité desapareciera. Ese discurso de Álvarez del Vayo solo fue apoyado por México y la URSS. En ese momento el representante mexicano era Narciso Bassols, quien defendió que:

(...) las normas internacionales deben ser observadas escrupulosamente bajo la vigilancia activa y certera de este organismo regulador de la convivencia mundial”, pues de otro modo se puede caer en dos soluciones injustas: 1) privar de medios de defensa legítima a un gobierno que súbitamente se ve combatido en su propio suelo por fuerzas que se oponen con las armas al desenvolvimiento normal de aspiraciones populares —y

esto solamente para evitar posibles complicaciones de orden internacional, y 2) faltando “principios y límites comunes a todos los países, se deja la puerta abierta a una perniciosa desnaturalización de la lucha civil, para cuyo tratamiento internacional llegarían a encontrarse los estados sin normas comunes que observar (Matesanz, 2014:195).

No obstante, como explica Fernández Liesa, también hay que tener en cuenta que:

(...) las bases jurídicas de la acción exterior republicana cambiaron con los acontecimientos. Primero en la Asamblea, en 1936, invocó el preámbulo del Pacto, indicando que la ayuda exterior era incompatible con el mantenimiento de relaciones honorables entre las naciones. Posteriormente, acudió al Consejo sobre la base del artículo 11, previsto para el caso de una Guerra o amenaza de Guerra, que podía constituir un asunto que concerniese a la sociedad. Y solo finalmente acudió -después de la batalla de Guadalajara (1937)- sobre la base del artículo 10 (o incluso del 16) que se refería a las agresiones externas contra la integridad territorial y la independencia política, debido a la detención de batallones enteros de italianos (2009:77).

En el discurso pronunciado ante el Consejo de la Sociedad de Naciones, por Álvarez del Vayo, el representante español expresó la frustración sentida por el gobierno republicano:

Yo vengo hasta el Consejo a preguntarles a ustedes, con toda sinceridad y en el mejor espíritu de una colaboración que nos es indispensable a todos, si el encadenamiento lógico de las consideraciones que he tenido el honor de formular es, como yo creo, de una solidez innegable, ¿cómo se puede sin incurrir en la más grave iniquidad y en la equivocación política de peores consecuencias que podía cometerse en el caso de España, mantener en vigor el acuerdo de No Intervención? Por delante, el aspecto moral. Es de una evidencia que nadie con sentido de responsabilidad puede negarse a admitir, que el único efecto positivo de la No Intervención es el de crear dificultades casi insuperables al Gobierno de la República. Al Gobierno español y a su pueblo se le impide, contra toda razón, el procurarse el material de guerra necesario para defender las dos causas nacionales que son la existencia misma de todo pueblo libre: su independencia y las instituciones liberales y democráticas que se ha dado en ejercicio legítimo de su soberanía. Dificilmente se encontrará en la Historia un ejemplo de mayor y más brutal injusticia. Pero a la justicia tiende a sumarse el error político, ya que la No Intervención es la carta blanca que se da a dos países

europesos cuyas tendencias agresivas están a la altura de su potencialidad militar, para hacerse con el mínimo esfuerzo los dueños y señores absolutos de Europa (*El Diluvio*, Barcelona, 12/05/1938: 8)³⁷.

Para terminar este apartado, sin dar crédito suficiente a los discursos y las amenazas de una guerra de dimensiones impredecibles que flotaban en el aire, la Sociedad de Naciones no tomó un claro partido por el gobierno de la República. Y por lo que se refiere a México, a pesar de las dificultades, fue un aliado fiel y activo de España en la Sociedad de Naciones, defendiendo el derecho legal del gobierno español a proveerse de armas. Así lo hicieron tanto Bassols, como su sucesor desde 1937, Isidro Fabela. Igualmente, cuando en las sesiones de otoño de 1937 los países latinoamericanos se opusieron a que España fuera reelegida como miembro del Consejo de la Liga, México volvió a ser la excepción, apoyando al gobierno de la República.

También hay que tener en cuenta que México defendía otros intereses más afines a él, como potenciar el protagonismo de las pequeñas potencias en la Liga, dominada por los grandes (Gran Bretaña y Francia principalmente). Asimismo se defendía la clásica lucha mexicana contra el imperialismo. No hay que olvidar en este sentido el contexto de las relaciones entre el país azteca y Estados Unidos motivado por el tema de las petroleras, en el que México pensó que España podía ser un buen aliado concediendo un crédito a México con la pignoración del petróleo mexicano (lo que no fue posible)³⁸. Así como tampoco se puede dejar de reseñar la existencia de un número considerable de dictaduras de derechas en el continente americano que preocupaba en alta medida al gobierno de Cárdenas.

CONCLUSIONES

México entra en la Sociedad de Naciones con la intención de afianzar su posición en la esfera internacional, muy debilitada como consecuencia de

³⁷

Disponible

en

https://arca.bnc.cat/arcabib_pro/en/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1416705.

³⁸ Y hay que señalar que México también vendió petróleo a Alemania e Italia, con lo que se primaba el negocio por encima de las ideologías. Ahora bien, eso no enturbia la ayuda prestada al gobierno español.

la revolución. Pero este afianzamiento lo quiere realizar desde la defensa de sus principios de política exterior, intentando, además, que los mismos permeen en el resto de la sociedad internacional.

No obstante, lo anterior, tampoco puede obviarse el hecho de que esos principios mexicanos en relación con la política internacional no eran inmutables, sino que, sobre la misma base, las distintas interpretaciones los iban (y sigue haciéndose) adaptando a las necesidades del momento. Así se explica, por ejemplo, la venta del petróleo a Alemania o Italia, como se ha citado más arriba.

Consecuencia de lo anterior, es no sólo la defensa del gobierno republicano, sino sobre todo la política general que pone en marcha en la Liga defendiendo a las potencias más vulnerables, como es el caso de China (ofensiva de 1937, por ejemplo), Austria, que desaparece como país en 1938 o Checoslovaquia y Finlandia en 1939.

Pero sin olvidar que aun defendiendo lo anterior, la política de Lázaro Cárdenas tenía un importante componente práctico. De ahí, por ejemplo, la venta de petróleo a potencias enemigas, como Alemania o Italia.

La constante mexicana en sus intervenciones ante la Sociedad de Naciones puede resumirse, de lo que es un ejemplo claro la guerra civil española, en las peticiones de cumplimiento del Pacto, la defensa de los países de los países que sufren agresiones externas y la petición constante de respeto y observancia del derecho internacional.

Analizado el papel que México tuvo a lo largo de los años en que perteneció a la Sociedad de Naciones, puede concluirse que si bien fue un miembro activo, su influencia fue muy escasa, a pesar de que los distintos informes diplomáticos intentar dar una imagen mucho más ambiciosa de lo que fue la realidad cotidiana del país azteca en la Liga.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y revistas

Arrijo Vizcaíno, Adolfo (2015), *La muerte de Pancho Villa y los tratados de Bucareli*, México, Océano.

Fabela, Isidro (1981), *Memorias de un diplomático de la revolución mexicana y puntos principales de los Tratado de Bucareli*, México, Jus y Comisión de Investigaciones Históricas de la Revolución Mexicana (CIHRV).

- Fernández Liesa, Carlos R. (2009), “La guerra civil española y el derecho internacional”, *R.E.D.I.*, vol. LXI, núm. 1, pp. 75-97.
- Gomez Robledo, Antonio (2016), “Notas sobre la doctrina Estrada”, *Estudios en homenaje a Jorge Barrera: UNAM*, pp. 643-662.
- Haro, Francisco Javier, León, José Luis y Ramírez, Juan José (2011), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010 (Volumen 6. Asia)*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Herrera León, Fabián (2011), “México y la Organización Internacional del Trabajo: Los orígenes de una relación, 1919-1931”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 2 (204), pp. 336-355.
- Herrera León, Fabián (2020), “México y la Sociedad de Naciones: sobre su exclusión e ingreso (1919-1931)”, *Historia mexicana*, vol. 69, núm. 4, pp. 1647-1680.
- Herrera León, Fabián y Sánchez Andrés, Agustín (2020), “Genaro Estrada y la incursión de México en el escenario multilateral de entreguerras”, *Letras históricas*, núm. 22, pp. 207-225.
- Herrera León, Fabián. (2018), *México y la Sociedad de Naciones. Una antología documental*, México, AGN y UMSNH.
- Lopez Bassols, Hermilio (2020), “Historia Diplomática de México, Volumen III, México y El Conflicto Sino-Japonés. En memoria del embajador emérito Sergio González Gálvez”, *Revista Electrónica Trimestral de la Asociación de Diplomáticos Escritores (ADE)*, núm. 74, pp. 30-34.
- López Contreras, Guillermo (2012), “Cuando el mundo le dio la espalda a una democracia. La diplomacia mexicana ante la desaparición de Checoslovaquia, 1938-1940”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 39, núm. 1, pp. 215-240.
- Matesanz, José Antonio (2014), *Las raíces del exilio: México ante la guerra civil española, 1936-1939*, México, El Colegio de México.
- Miller, David Hunter (1928), *The Drafting of the Covenant*, vol. 2, Nueva York.
- Ojeda Revah, Mario (2006), “El frente diplomático. Defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones”, *Foro Internacional*, vol. XLVI, núm. 4, pp. 762-791.
- Pilatowsky Goñi, Priscila (2007). *Proyecciones del franquismo en cuatro intelectuales mexicanos (1939-1950)*, México, Instituto Mora.
- Sánchez Andrés, Agustín y Herrera León, Fabián (eds.) (2011), *Contra todo y contra todos: La diplomacia mexicana y la cuestión*

española en la Sociedad de Naciones, 1936-1939, Tenerife, Ediciones Idea.

Serrano Álvarez, Pablo (2012), *Los Tratados de Bucareli y la rebelión de lahuertista*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y Secretaría de Educación Pública.

VV.AA. (1966), *Los presidentes de México ante la nación (1821-1966)*, México, Cámara de Diputados.

Archivos digitales

[s.a.] (1938), “El Diluvio. Jueves 12 de mayo de 1938”, en https://arca.bnc.cat/arcabib_pro/en/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1416705 (fecha de consulta: 11/09/23).

[s.a.] (s.f.), “México ingresa en la Sociedad de Naciones. 9 de septiembre de 1931”, en <https://memoricamexico.gob.mx/es/memorica/Temas?ctId=1&cId=d546a23c95b3414ca239acef7e8e5985> (fecha de consulta: 11/09/23).

[s.a], (1931), “File S503/10/8 - Relations of the B.A.L. with Mexico - Miscellaneous correspondence”, en <https://archives.ungeneva.org/p27s-5tb2-9z6k> (fecha de consulta: 11/09/23).

[s.a], (1933a), “File R1877/1B/31000/31000 - Admission of Mexico - Discussions at the 12th Assembly 1931” en <https://archives.ungeneva.org/admission-of-mexico-discussions-at-the-12th-assembly1931> (fecha de consulta: 11/09/23).

[s.a], (1933b), “File R3635/1/5521/5435 - Bolivia-Paraguay - Commission of Five - Services of Mexican Member (Mr. Rivera Flandes)”, en <https://archives.ungeneva.org/bolivia-paraguay-commission-of-five-services-of-mexican-member-mr-rivera-flandes> (fecha de consulta: 11/09/23).

[s.a], (1933c), “Sub-sub-series R1876/1A/40222 - Withdrawal of Mexico from the League of Nations” en <https://archives.ungeneva.org/withdrawal-of-mexico-from-the-league-of-nations> (fecha de consulta: 11/09/23).

[s.a], (1935), “Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1 de septiembre de 1935”, en <https://es.studenta.com/content/114454769/1-1935-01-sept-ddcd-informe-c-airdenas> (fecha de consulta: 11/09/23).

Archivo General de la Nación, (2018), “#AGNRecuerda el ingreso de México a la Sociedad de Naciones”, en

- <https://www.gob.mx/agn/articulos/agnrecuerda-el-ingreso-de-mexico-a-la-sociedad-de-naciones> (fecha de consulta: 11/09/23).
- Boel, Jens (2020), “El sueño de universalidad de la Sociedad de las Naciones ante la dura realidad”, en <https://es.unesco.org/courier/2020-1/sueno-universalidad-sociedad-naciones-dura-realidad> (fecha de consulta: 11/09/23).
- Embajada de México en Francia (1933), “Informes de la Asamblea General. Inauguración de la Decimocuarta Sesión Ordinaria de la Asamblea; designaciones de representantes mexicanos”, en https://memoricamexico.gob.mx/swb/memorica/Cedula?oId=NX_Mbr28BKx7cnKFKI_U3 (fecha de consulta: 11/09/23).
- Martínez Veloz, Jaime (2004), “Tratados de Bucareli”, en <https://www.jornada.com.mx/2004/01/09/016a2pol.php> (fecha de consulta: 11/09/23).
- Senado Mexicano (2011), “Gaceta del Senado. Jueves 22 de septiembre de 2011 / LXI/3PPO-273-1066/31901”, en https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/31901 (fecha de consulta: 11/09/23).

Portales:

- Organización Internacional de Trabajo: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102764.
- Tribunal de Justicia Internacional: <https://www.icj-cij.org/history>.
- Library of Congress: <https://www.loc.gov/exhibits/mexican-revolution-and-the-united-states/women-sp.html>.
- Archivo Histórico Diplomático mexicano: <https://portales.sre.gob.mx/acervo/biblioteca-digital-de-relaciones-internacionales>.

Periódicos y otras publicaciones:

- La Jornada*.
- El Nacional*.
- Correo de la UNESCO*.
- El Diluvio*.

Chile se incorpora a la Sociedad de Naciones en un mundo de entreguerras*

Chile enters the League of Nations in an inter-war world

ERNA ULLOA CASTILLO

Universidad Católica de la Santísima Concepción

eulloa@usc.cl

ORCID: 0000-0001-6289-5389

Recibido: 15/01/2024. Aceptado: 26/02/2024.

Cómo citar: Ulloa Castillo, Erna, “Chile se incorpora a la Sociedad de Naciones en un mundo de entreguerras”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 62-83.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.62-83>

Resumen: Tras el fin de la Gran Guerra comenzaría a desarrollarse un nuevo escenario bajo la figura de un organismo multilateral, como fue la Sociedad de Naciones y del cual Chile no iba a quedarse ajeno. Por consiguiente, el presente artículo aborda los hitos más trascendentes que se vivieron al interior del Congreso Nacional para que el Gobierno contara con su aprobación. Asimismo, a través del análisis de prensa del periodo, se expondrán los momentos y temáticas más relevantes que se informaron a la opinión pública chilena en torno a lo que significaba sumarse a esta Sociedad de Naciones.

Palabras clave: Chile; Sociedad de Naciones; congreso nacional; prensa, política exterior.

Abstract: Following the conclusion of the Great War, a new scenario began to unfold under the framework of a multilateral organization, such as the League of Nations, in which Chile would not remain indifferent. Consequently, this article addresses the most significant milestones that occurred within the National Congress to secure its approval for the government. Additionally, through the analysis of press coverage from the period, the article will present the most relevant moments and themes that were communicated to the Chilean public regarding the implications of joining the League of Nations.

Keywords: Chile; League of Nations, National Congress; press; foreign policy.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s). PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación.

INTRODUCCIÓN

Dentro de las características que marcan la historia internacional de Chile está la forma de cómo ha llevado adelante sus intereses, la estrategia para ello y especialmente, el desarrollo de una agenda activa, de acuerdo con los intereses nacionales. En este sentido, sin lugar a duda, que tanto sus relaciones diplomáticas como su propia política exterior, están marcadas por el interés de ser parte del mundo globalizado al son de los espacios multilaterales que asomaban a inicios del siglo XX, tras la Gran Guerra, en la cual el asentamiento de los organismos internacionales cada vez fue de mayor interés para los ideales y valores democráticos del Estado Chileno.

Bajo este escenario y considerando que el idealismo y pragmatismo de Chile en el ámbito internacional están marcados por tres principios gravitantes como son: el respeto al derecho internacional, la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos y por último, la responsabilidad de cooperar¹, es que se comprende el que tempranamente el país se sumara a la invitación que se le extendiera para participar en la Conferencia de la Paz, en París a inicios de 1919, en el marco de la reciente creada Sociedad de Naciones.

Este artículo, por lo tanto, busca conocer el inicio de la participación de Chile ante dicho organismo tras el fin de la Primera Guerra Mundial, especialmente en lo que tuvo relación con la discusión que se generó en el Congreso Nacional, puntualmente en la Cámara del Senado y cómo ello también se manifestó y expresó en determinados medios de prensa escrita chilena.

Al respecto y en consideración a lo que se estaba viviendo al interior de Chile como también a nivel regional en los primeros años del siglo XX es que nos preguntamos ¿por qué le interesaba al gobierno del presidente Juan Luis Sanfuentes Andonaegui (1915-1920) y luego a Arturo Alessandri Palma (1920-1924), ser parte de este naciente organismo? y ¿por qué adherir a un organismo y convenio integrado prácticamente aquellos que tuvieron una participación directa en la Gran Guerra y sobre todo cuáles eran los reales temores que preocupan a algunos actores del acontecer nacional? Las respuestas las podemos

¹ “Principios de la Política Exterior Chilena”. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/principios-de-la-politica-exterior-chilena> (fecha de consulta 03/10/2023)

encontrar precisamente en los primeros momentos en que Chile es invitado a participar de este organismo multilateral a través de las sesiones del parlamento y de la prensa chilena, puesto que ambas instancias mantuvieron un activo interés no sólo en lo que significaba participar de un organismo de corte mundial, sino que también y especialmente se transformaron en actores de primera línea cuando se generó el debate en torno al análisis de aquellos artículos de la Carta Constitutiva de la Sociedad de Naciones que planteaban la posibilidad de revisión de tratados.

1. LOS PRIMEROS TEMAS Y LAS PRIMERAS PUBLICACIONES

Durante el primer semestre de 1919 uno de los puntos más gravitantes a tratar en el Congreso chileno y que vino a ser reflejo de lo que estaba sucediendo también en otros parlamentos del mundo, quedó graficado en las propias palabras del entonces Senador por la provincia de Tarapacá, Arturo Alessandri, para quien el nuevo mundo que se alzaba tras la Gran Guerra estaría durante mucho tiempo vinculado a la naciente Sociedad de Naciones y en este contexto el Senador se preguntaba ¿qué es lo que conviene a un pueblo nuevo como el nuestro? Una pregunta que encontrará no sólo una reflexión, sino que también una pronta respuesta entre sus pares de la cámara legislativa, en el sentido que comenzó a considerarse el hecho que Chile debía ser parte activa de este órgano internacional como de las ideas de cambio que nacían tras la guerra, por lo tanto, quedarse al margen de ello no era factible. Ya lo podemos comprobar incluso en las palabras de uno de los diplomáticos e historiadores más importante que ha tenido Chile, como fue Mario Barros van Buren, quién señaló: “Chile accede entusiasmado a la Liga de las Naciones”.²

En consideración a ello es que en el seno de la cámara de Senadores se impulsó la necesidad de respaldar y apoyar tanto a las diversas misiones diplomáticas chilenas como a las propias embajadas en el trabajo que éstas debían realizar para posesionar a Chile en este nuevo escenario mundial. Por cierto, dicho planteamiento se levantó en momentos en que, en el Congreso Nacional se estaba discutiendo la partida presupuestaria y renovación del Palacio de Gobierno, La Moneda,

² Barros van Buren, Mario (1984), *Realismo e idealismo en la política exterior de Chile*, Cuadernos de Historia Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, N°8, p. 40.

la que era vista por algunos parlamentarios como la oportunidad de brindar trabajo a la clase pobre por medio de esta obra pública. En lo que concierne puntualmente al apoyo a las embajadas chilenas en su trabajo, la verdad es que no encontró del todo buena cabida, ya que algunos parlamentarios veían a estas legaciones como un medio que generaba gastos para el país: “(...) con estas embajadas se están derrochando los fondos del Estado”³, pero otros sectores, como los liberales representados por el propio Alessandri, sostenía todo lo contrario: “son gastos necesarios; invertimos estos dineros con una mano i recojemos, multiplicando con la otra”.⁴

Bajo este mismo ambiente, la discusión sobre los recursos económicos para las embajadas se centró en el caso de Estados Unidos y en las acusaciones de sectores del parlamento que cuestionaban la real función de ésta en dicho país, a lo cual el propio ministro de Relaciones Exteriores, Luis Barros Borgoño declaró que a pesar del ambiente hostil previo al establecimiento de la delegación chilena en Norteamérica, finalmente había sido una buena decisión abrir dicho espacio: “En la Embajada no ha habido sino favorables ofrecimientos y facilidades para nuestras industrias i desarrollo general del país”.⁵

A pesar de que para el Gobierno había sido una decisión acertada apoyar una embajada en Estados Unidos, la discusión en el parlamento no se detendría, es más, se le comenzó a acusar de que la misión chilena, en dicho país, se había dividido ya que, de los tres miembros que conformaban el cuerpo diplomático, uno de ellos se había ido a Europa, situación que se le encara al ministro Barros Borgoño, quien expresaría que no existía división y que si bien el presidente de la delegación el senador (por Valdivia) Eliodoro Yáñez se había ido a Europa, ello había sido por mandato del propio ministerio de Relaciones Exteriores de Culto y Colonización que éste viajara a Francia puesto que se estaban debatiendo temáticas ligadas a la Constitución de la Liga de las Naciones y de las cuales, por cierto, Chile no quería quedarse al margen. Pero, también el ministro argumentó que se estaban presentando algunas hostilidades respecto a una campaña política contra Chile en Europa.

³ Cámara de Senadores, sesión 25ª. (legisl. Ordinaria) 28 Julio de 1919, p..558.

⁴ Cámara de Senadores, sesión 25ª. (legisl. Ordinaria) 28 Julio de 1919, p..558

⁵ Cámara de Senadores, sesión 25ª. (legisl. Ordinaria) 28 Julio de 1919, p. 562.

Ahora bien, consideramos que este hecho puntual, de que se enviara a un delegado a París, no era el eje central de la crítica que se le estaba haciendo al Ministro, sino más bien el por qué los otros dos delegados no habían acompañado al senador Yañez a una terea tan relevante, como el propio Gobierno había establecido de un inicio sobre la Sociedad de Naciones, y se prefirió enviarlos de regreso a Chile, nos referimos a Juan Enrique Tocornal y Augusto Villanueva.

2. EL MINISTRO LLEGA AL SENADO

Bajo este escenario y con el correr de los días, al interior del parlamento se llevaría a cabo una reunión de suma importancia para lo que será este primer momento de la búsqueda de apoyo del poder legislativo para que el país ingresara en pleno como miembro a la Sociedad de Naciones. Y es que el día 4 de agosto de 1919, es una fecha relevante a tener en cuenta no sólo en el ámbito administrativo a cumplir por parte del poder Ejecutivo, sino porque, también resulta ser parte de un proceso más complejo que abrirá el debate de los alcances reales que podría tener para los chilenos el incorporarse a este nuevo organismo internacional.⁶

Así para la sesión 29° celebrada en agosto de 1919, se dio cuenta del mensaje del Presidente de la República en el cual se llamaba a la cámara de Senadores y Diputados, para que apoyasen la adhesión al Convenio General de la Liga de las Naciones. Al respecto, se informó que en reunión a la que fueron convocados en París los representantes de los estados neutrales y en donde se presentaron las líneas generales de un primer borrador de proyecto, el representante chileno tuvo una activa participación indicando algunos aportes a este inicial documento.

La cuenta presentada por el Mandatario también se centró en determinados puntos capitales del Convenio, vinculados más bien a factores operativos de cómo iba a proceder este nuevo Organismo, sus diferentes reparticiones, etc. Ahora bien, sin lugar a dudas que el mayor el énfasis, estuvo marcado por un factor gravitante para el Gobierno de Sanfuentes, que era el hecho de ser parte tempranamente de los países fundadores de la Liga, además de aquellos países considerados como permanentes o como lo expresó él mismo, países “signatarios”.

⁶ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, diciembre 1915-noviembre 1919, Santiago de Chile, Soc. Imp y Lit. Universo, 1920, p.110.

En este sentido, para cumplir con este ideal, Chile al igual que todos los países invitados tenían un plazo de dos meses para aceptar si reservas la invitación a ser parte oficial de este organismo internacional desde el momento que entrara en vigencia el Convenio. Al respecto, un punto importante que destacó sobre ello el presidente, fue el hecho de que si un Estado miembro de la Liga y que no estuviera representado en el Consejo sería invitado a enviar un representante para que asistiera a cualquiera de las sesiones que pudieran afectar a sus intereses. En este sentido hay que recordar que el Consejo estaría formado además de las cinco potencias vencedores de la guerra, por otros cuatro estados elegidos periódicamente por la Asamblea General.

Asimismo, dentro de los diversos puntos relevantes de este Convenio estaba uno particularmente relevante para Chile por las implicancias que podría tener éste a corto y mediano plazo, el cual se relacionaba directamente con asuntos de política exterior ligado con sus vecinos regionales:

Se comprometen asimismo los miembros de la Liga a someter al arbitraje toda cuestión suscitada entre ellos sobre puntos adecuados para tal recurso i a que no puedan dar solución por la vía diplomática. Se declara especialmente para este afecto adecuadas para la solución arbitral de cuestiones sobre interpretación de algún Tratado o Lei Internacional, sobre existencia de un hecho que importe una infracción de obligaciones internacional o sobre las reparaciones por tal fracción debidas. Conocerá de estas cuestiones la Corte Arbitral que designen los interesados o la que esté estipulada en cualquier pacto vigente entre ellos. Contraen las partes la obligación de cumplir de buena fe el fallo arbitral que se dicte i de no apelar a la guerra contra los miembros de la Liga que no lo cumplan. El consejo resolverá las medidas tendientes a hacer ejecutar un fallo arbitral que quede sin cumplimiento.⁷

Asimismo, bajo este punto también se indicó lo siguiente: “La Asamblea puede aconsejar la revisión, por los miembros de la Liga, de los tratados que se hayan hecho inaplicables i el estudio de las condiciones internacionales que puedan contribuir un peligro para la paz”.⁸

⁷ Cámara de Senadores, sesión 29ª. (legisl. Ordinaria) 4 agosto, de 1919, p. 670.

⁸ Cámara de Senadores, sesión 29ª. (legisl. Ordinaria) 4 agosto, de 1919, p. 671.

Claramente estos puntos resultaban ser críticos para Chile y de allí el debate al interior del Parlamento, por otro lado, el Gobierno estaba obligado a contar con la venia de ellos de Acuerdo a la normativa Constitucional en su artículo 73, número 19 relativo a la adhesión a acuerdos internacionales⁹. Así finalmente ambas cámaras aprobaron la aceptación por parte de Chile del Convenio de la Liga de las Naciones, no sin antes, por cierto, plantear algunos resquemores lo que continuarán durante las sesiones siguientes¹⁰.

Ahora bien, era de tal trascendencia y premura que el parlamento aprobara la participación de Chile a través de la firma oficial del Convenio de la Liga, que en esta sesión 29°, el ministro Barros Borgoño solicitó preferencia inmediata en la tabla del día para tratar dicho asunto, por cierto, era necesario contar con la unanimidad de los parlamentarios para dar curso a ello, lo que fue aprobado sin mayor obstáculo.

Tras leer el mensaje del Presidente Sanfuentes, y tras cederle la palabra el presidente de la Cámara de Senadores, Daniel Feliú al ministro Barros Borgoño, éste planteó a los parlamentarios una argumentación de lo que significaba la creación de la Liga de las Naciones para un nuevo mundo tras la Gran Guerra y en particular la preponderancia de ello para Chile, en consideración que se había mantenido como un estado neutral (por lo menos así se declaró desde la oficialidad del Gobierno)¹¹ por lo que resultaba gravitante el que se firmara dicho acuerdo, más aún cuando rondaba en el escenario regional la idea de revisión de tratados.

Al respecto, el ministro aprovechará la ocasión para recordar y resaltar aquellos tratados más destacados que había tenido Chile a lo largo de su historia, aunque en su alocución inicial indicó que no era necesario hacer referencia la diversidad de tratados firmados desde que se celebrara la independencia del país. Aún, así, hizo mención a acuerdos vinculados a diversos temas, como por ejemplo el firmado con Argentina en 1902 sobre asuntos limítrofes y también resaltaría temas pacifistas, como fueron los tratados firmados con Estados Unidos en 1914, con Uruguay en 1915, con Gran Bretaña a inicios de 1919 y como era de

⁹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, diciembre 1915-noviembre 1919, Santiago de Chile, Soc. Imp y Lit. Universo, 1920, p.109.

¹⁰ Ulloa, Erna (2023) “La Nación y la Liga de las Naciones en 1919, nuevos temas a informar a la opinión pública”, en Tapia Claudio y Rubilar, Mauricio, *Chile y su política exterior, Santiago de Chile*, Ariadna Ediciones, p. 107.

¹¹ Fermandois, Joaquín (2004), *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, p.77.

esperar, también el ministro resaltaría enfáticamente el pacto celebrado entre Argentina, Brasil y Chile, también conocido como el ABC de 1915.¹²

Pero el ministro no se detendría sólo en esto, puesto que la misión que tenía ante los senadores y diputados era concientizarlos respecto al valor de sumarse prontamente a la Liga de las Naciones. De allí que como estrategia política utilizara la imagen positiva que generaba en ciertos sectores partidistas, el nombre del presidente norteamericano como un ejemplo del derecho internacional. Pero no sólo eso, sino que también Luis Barros Borgoño se referirá a Woodrow Wilson como un gran estadista, indicando, además, el hecho de que éste poseía una “elevadísima personalidad”, la que había quedado de manifiesto en diversos congresos en los cuales éste había participado, lo cual para el ministro resultaba ser una garantía que venía aclarar la política panamericana de la Casa Blanca y a despejar cualquier recelo que intervencionista. Tras estas palabras y reconocer una y otra vez que Argentina ya había firmado el Convenio de la Liga de las Naciones, el ministro llamó a los parlamentarios a la aceptación de dicho convenio.

Pudiese pensarse que tras la lectura de la carta enviada por el Presidente de la República y luego las palabras pronunciadas por el Barros Borgoño, la discusión en la cámara de Senadores pudo ser álgida o enfática, pero nada más lejos de ello la realidad, por cuanto sólo el senador por la zona de O'Higgins, Carlos Aldunate Solar, expresó su opinión, una, por cierto, condescendiente con la solicitud planteada por el Secretario de Estado:

Creo que el Senado debe apresurarse a cooperar con su grano de arena a los esfuerzos de los países civilizados para economizar a la humanidad la repetición de desgracias tan grandes como la de la guerra que acaba de terminar, adhiriendo al mismo tiempo a la brillante exposición hecha por el Ministro de Relaciones Exteriores de la política tradicional de Chile en orden a los principios que informan la Liga de las Naciones.¹³

¹² Dicho pacto firmado en mayo de 1915 bajo la idea de fomentar la cooperación exterior, el arbitraje y la no agresión. Para mayor detalle remitimos a: Orso, Javier (2009) “El clivaje cooperación-conflicto en el Tratado ABC de 1915 y la incidencia del clima de ideas de los líderes argentinos del centenario”, en *Historia Regional*, Sección Historia, ISP N°3, año XXII, N°27, pp. 129-142; Morales, Pablo (2008) *ABC un modelo de poder regional inconcluso*, La Plata, serie: Tesis N°16, Ediciones IRI.

¹³ Cámara de Senadores, sesión 29ª. (legisl. ordinaria) 4 agosto, de 1919, p. 679.

Ahora bien resulta llamativo que en esta parte de la Sesión 29 del Senado no se discutiera la preocupación respecto a los incisos de la Carta Constitutiva de la Sociedad de las Naciones relacionada con el tema de los Tratados, más aún si consideramos que tras a alocución del Ministro Barros Borgoño, la discusión entre los parlamentarios que basó en el hecho de una publicación de un libro sobre la Guerra del Pacífico escrito por un militar extranjero y profesor de la Escuela militar y la Academia de Guerra de Chile, de apellido Eckdahl que hacía alusión a que Chile no había tenido ni razón ni justicia para declarar la guerra a Perú y que al declararla se habría infringido aquellos tratados que lo ligaban a Bolivia, por lo menos esto sostenía el senador Antonio Varas a lo cual el senador por la zona de Malleco, Gonzalo Bulnes replicó tajantemente lo impreciso de lo formulado por su par.

Pero más allá de las palabras y desencuentros verbales entre ambos senadores, está el hecho de la presencia de temáticas vinculadas a los países vecinales que demuestra lo delicado del momento que se vivía respecto a la política exterior y que incluso tuvo que intervenir el propio ministro de Guerra y Marina de Chile, Enrique Bermúdez de la Paz, para ordenar a una comisión especial para estudiar dicho tema.

En cuanto a la solicitud planteada por el Gobierno en relación a la Liga de las Naciones y al no existir mayor oposición por parte de los parlamentarios, se aprobó por parte de la cámara del Senado, la adhesión de Chile al Convenio de la organización, lo que quedaría resuelto en la sesión ordinaria N°30 de la Cámara de Senadores:

Proyecto de Acuerdo: Artículo único.- Autorízase al Presidente de la República para declarar la aceptación por parte de Chile del Convenio de la Liga de las Naciones”.¹⁴

Tras la aprobación de la Cámara de Senadores, la solicitud realizada por el Gobierno pasó a la Cámara de Diputados, con lo cual, el 20 de agosto de 1919 se le dio correspondiente aprobación al oficio N°72 del 5 de agosto:

¹⁴ Cámara de Senadores, sesión 30ª. (legisl. Ordinaria) 5 agosto, de 1919, p. 698.

La cámara de Diputados ha dado su aprobación en los mismos términos en que lo hizo el Honorable Senado, al proyecto que autoriza al Presidente de la República para declarar la aceptación por parte de Chile del Convenio de la Liga de las Naciones.¹⁵

Ya con la conformidad de la totalidad de los representantes de ambas cámaras y dentro del proceso administrativo correspondiente a la sesión 41°, se dio cuenta de la aprobación del documento en los mismos términos que lo hiciera el Senado respecto la aceptación del Convenio de la Liga de las Naciones, por lo tanto, fue éste despachado al Presidente de la República para su registro y proceder. Así, con este primer paso aprobado y cumplido, vendrían otras temáticas relevantes y delicadas, las que fueron discutidas al interior del Congreso Nacional vinculadas directamente con aquellos asuntos paravecinales de la política exterior de Chile.

3. NUEVAS AUTORIDADES Y PROFUNDIZACIÓN DE TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR

Bajo este contexto y con un nuevo ministro liderando la cartera de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, el liberal, Alamiro Huidobro Valdés (1919-1920), la discusión al interior del parlamento chileno se centraría en cómo Estados Unidos y Europa estaban dirigiendo la mirada hacia Sudamérica y América Latina para desarrollar el campo económico tras los embates sufridos durante la Gran Guerra. En este sentido, la búsqueda de nuevos mercados económicos para estas potencias, y puntualmente para el caso de Chile podría ser:

un poderoso impulso económico para modernizar nuestros ferrocarriles i tender nuevas vías férreas, establecer una gran red de caminos, desarrollar nuestra marina mercante i construir puertos modernos, favorecer el estudio i la explotación de nuestra riqueza minera, hoy tan abatida i dar a la producción salitrera un gran ensanche de consumo y por consiguiente de producción¹⁶.

¹⁵ Cámara de Senadores, sesión 40ª. (legisl. Ordinaria) 22 agosto, de 1919, p. 935

¹⁶ Cámara de Senadores, sesión 27ª. (legisl. Extraordinaria) 15 diciembre, de 1919, p. 614.

Estas palabras pronunciadas por el senador Eliodoro Yáñez, venían a hacer alusión a la situación económica de Europa respecto a determinados sectores privados que buscaban ampliar sus inversiones. Pero sin lugar a dudas, el punto que más generó debate al interior del parlamento guardó relación con una mirada crítica hacia el Gobierno de Sanfuentes en términos de cómo se estaba manejando la política exterior del país, la que era vista como aislacionista e incluso reductiva a un cierto grupo o como bien se indicó, con cierto “aire misterioso” que venía sólo a afectar los intereses del país: “la diplomacia secreta ha hecho su época; los pueblos reclaman el derecho de conocer los problemas que le interesan i de influir en su solución”¹⁷. Claramente este tipo de declaraciones aludían al caso del senador Eliodoro Yáñez, quien como indicamos anteriormente, como representante de la delegación chilena en Estados Unidos, fue quien viajó a París y que el propio ministro Barros Borgoño, no aclaró en su momento al Parlamento con qué motivo fue su viaje.

Sumado a esto, estaba la situación que se estaba levantando en el norte de Chile, en relación a temas limítrofes con sus vecinos regionales. En este sentido, al interior de las cámaras legislativas existía preocupación respecto a los peligros que se podían avecinar en dicha materia, de allí también que se indicara que la política exterior del país estaba en una situación vacilante y sin rumbo fijo en términos del hermetismo de información al no hacer pública una postura respecto a qué iba a suceder con la firma de los Tratados con Perú y de Bolivia, toda vez, además, que se había desechado, por parte de la Cancillería, la mediación de buenos oficios, ofrecida por parte del mandatario norteamericano, Woodrow Wilson, respecto a la situación con Perú, lo que por cierto, para algunos, contradecía lo indicado por él mismo en 1915 en el Segundo Congreso Científico Panamericano¹⁸ en donde manifestó que la Doctrina Monroe profundizaba en la igualdad de los países americanos, pero al parecer el Gobierno del presidente Sanfuentes no tenía la misma visión, de allí que se podría explicar el por qué

¹⁷ Cámara de Senadores, sesión 27ª. (legisl. Extraordinaria) 15 diciembre, de 1919, p. 614.

¹⁸ Marx Delson, Roberta. (2016) “Algunas reflexiones en el centenario del segundo congreso científico panamericano de 1915-1916”. *Revista De Historia Iberoamericana*, volumen 9, número 1, p. 92.

desechar la intervención de éste¹⁹. Bajo este escenario, entonces, es que cobró relevancia el integrar rápidamente la Liga de las Naciones, ya lo podemos vislumbrar de las propias palabras del senador Yáñez.

Antes de ahora se vivía en el concepto de que cada país era dueño de sus relaciones exteriores i que la solución de las diverjencias quedaba entregada a los trámites lentos de las cancillerías. Pero hoi la situación del mundo ha cambiado, la solidaridad de las naciones está establecida i el Gobierno de Chile ha adherido al Pacto de Versalles, aceptado, por consiguiente, las fórmulas de solución que en él se contemplan.²⁰

Pero además de este tipo de declaraciones, para el último mes de 1919, en sesiones del Parlamento también se hacía presente la idea de que el ministro, Huidobro Valdés, a nombre del Gobierno debía dar una explicación del por qué no se llegaba a una solución directa con Perú a través de una vía extraoficial y no tener que firmar apresuradamente el Convenio de la Liga como una solución para ello. Recordemos que el Tratado de Paz, también conocido como el Tratado de Ancón firmado en 1883 con Perú, establecía, dentro de sus artículos, la realización de un plebiscito para determinar si las provincias de Tacna y Arica quedarían bajo soberanía de Chile, pero la idea original de los 10 años de dominio chileno para luego celebrar dicho plebiscito no lograba concretarse, a pesar del establecimiento de diversas misiones políticas de ambos países para poder concretar acuerdos.²¹

Bajo esta consideración, resulta interesante el planteamiento que sostienen Amaya Álvarez y Andrés Irarrázal en términos que luego de la Primera Guerra Mundial y con el Tratado de Versalles en marcha, se vino a regularizar aquellos plebiscitos considerados como una serie de cesiones forzadas “en condiciones de precaución para que la consulta

¹⁹ Si bien para 1919 no se aceptó la mediación de líder norteamericano, más tarde en 1926 otro mandatario volvería a ofrecerse como intermediario entre ambos países

²⁰ Cámara de Senadores, sesión 27ª. (legisl. Extraordinaria) 15 diciembre, de 1919, pp. 616-617.

²¹ Finalmente, y tras años de debates, reuniones encuentros y desencuentros políticos-diplomáticos, en julio de 1929 se firmaría el tratado de Lima entre Chile y Perú que pondría fin al asunto de Tacna y Arica. *Diario Oficial* N°15.449, de 16 de agosto de 1929.

popular no alterara los planes políticos sobre el territorio afectado. Es decir, le dio al plebiscito el carácter de una mera fórmula”.²²

Ahora bien, el adherir al Convenio de la Liga de Naciones, podría ser una lanza de dos puntas, puesto que se podría comprometer los intereses chilenos, especialmente aquellos que preocupan al poder legislativo, como eran las cuestiones relativas a temas territoriales, esto explica entonces el por qué parlamentarios y puntualmente Eliodoro Yáñez, quizás la voz más activa en estas cuestiones, (que recordemos había participado en misiones diplomáticas del Gobierno), interpelara tanto al Gobierno como a sus pares, desde su escaño en el Congreso:

Es menester que el país conozca los rumbos de la política exterior. Estamos habituados a que negocios internos de escasa transitoria valía sean sometidos a minuciosa fiscalización; i entre tantos actos que pueden afectar a la tranquilidad i a la dignidad del país, íntimamente ligados a la buena dirección de nuestra política en el extranjero, quedan en el misterio, sin fiscalización i aun sin conocimiento de la opinión pública.²³

En este sentido, la situación de la política exterior, para un sector de parlamentarios resultaba ser gravitante, es más, en diversos momentos del hemiciclo vamos a encontrar la idea de que los errores en materia internacional podrían incluso tener mayor trascendencia que los errores en política interna. De allí el llamado de ambas cámaras legislativas para que la opinión pública (ilustrada y consciente como se refieren a ella en el debate) conociera con exactitud la situación de Chile en dichas materias. Preocupación latente, por cierto, ya que, desde la cancillería peruana se había comenzado a distribuir una circular a los diversos gobiernos extranjeros sobre determinados atropellos “contra peruanos residentes en Tacna, Arica y Tarapacá, refiriéndose particularmente al enrolamiento forzoso de jóvenes peruanos en el ejército chileno”.²⁴

Pero no sólo el tenor de informaciones publicadas por la prensa iría por dicho camino, sino que también una parte de la prensa peruana haría

²² Álvarez, Amaya, Irrarázabal, Andrés (2000), “El plebiscito sobre el destino de Tacna y Arica como solución jurídica a un conflicto bélico. El aporte de Federico Puga Borne”, *Revista de Estudios Históricos- Jurídicos*, Sección Historia de los Derechos Patrios Iberoamericanos, XXII, Valparaíso, p. 200. (total páginas 193-212)

²³ Cámara de Senadores, sesión 27ª. (legisl. Extraordinaria) 15 diciembre, de 1919, p. 617.

²⁴ La Nación, “Perú. Circular de la Cancillería a los gobiernos extranjeros”, 15 diciembre 1919, p.8.

eco de protestas hacia Chile, como, por ejemplo, el diario *El Tiempo* de Lima, (reconocido por su crítica constante hacia Chile) que se manifestó contra determinados empresarios peruanos que seguían comercializando sus productos con Chile: “y todo esto para surtir el granero de nuestros más implacables enemigos”²⁵. Por su parte y en alusión a este tipo de informaciones, el diario chileno *La Nación* replicaría sarcásticamente indicando que se le podría acusar de cualquier cosa a Chile, menos que no pagaba bien.

Volviendo sobre el asunto de los tratados y como hemos indicado anteriormente, la preocupación sobre la revisión de éstos era un hecho latente al interior de las cámaras de senadores y diputados, de allí entonces, que la discusión una y otra vez buscara dilucidar las consecuencias para Chile de firmar el Convenio de la Liga bajo este tema. Al respecto, el comentario, por lo menos así lo expresaba el senador Carlos Aldunate, era que Perú, estaba buscando al interior de este organismo internacional el sentar las bases para encontrar los apoyos suficientes a nivel internacional para sustentar su reclamación territorial y contrariamente a la preocupación que esto le generaba a algunos (por cierto, en alusión al senador Yáñez), para él, el hecho de que Chile hubiese adherido tempranamente a la Sociedad de Naciones no debía sorprender puesto que era parte de una conducta país en el sentido de un apego al derecho internacional.²⁶

Bajo esto mismo y como hemos sostenido, no todos los senadores apoyaban la mirada crítica sobre los asuntos internacionales que hacía sentir con fuerza al interior del senado, Eliodoro Yáñez por considerarla “sombria y tétrica: “El discurso del honorable señor Yáñez me hace el efecto de un precioso ramo de flores; pero, ¡ai! del que lo tome, porque se lastimará con sus ocultas y punzantes espinas”²⁷, como expresa en la sesión 28ª de la cámara, el senador Antonio Varas. Pero también la crítica vendría, al hecho de preguntarse por qué no buscar otra vía para la solución del conflicto con Perú que no fuera al interior de la Liga de las

²⁵ La Nación, “El arroz peruano”, 14 diciembre 1919, p.5.

²⁶ Este ha sido un rasgo característico de la política internacional de Chile sostenida permanentemente a través del tiempo. Para ahondar sobre ello remitimos a: Van Klaveran, Alberto (2012), “Doscientos años de política exterior de Chile: de Hobbes a Grocio”, en Artaza Mario y Ross, César, *La política exterior de Chile 1990-2009*, Santiago, Ril editores, p. 56.

²⁷ Cámara de Senadores, sesión 28ª. (legisl. extraordinaria) 16 diciembre, de 1919, p. 633.

Naciones y frente a esto hubo un planteamiento directo en orden a que la actitud asumida por Perú tras la Gran Guerra era cerrada para llegar a acuerdos, tal cual lo planteara el senador Enrique Zañartu, por lo tanto, se generó al interior de los parlamentarios la idea de que este asunto pasaba directamente, también, por la propia postura asumida por el gobierno peruano.

En definitiva, las actitudes de los parlamentarios gravitaban por una parte en defender la visión del Gobierno de Sanfuentes en materias de política exterior y cómo se estaba manejando la filiación a la Sociedad de Naciones y por otro sector, se defendía la idea de la importancia que era hacer partícipe a la opinión pública de las medidas que como Estado se estaban recogiendo sobre dichos asuntos.

Sobre esto último, el senador Yáñez realizó una defensa sistemática sobre la importancia de dar espacio de información a la opinión pública, y en este sentido, quizás su planteamiento respondía a ser un hombre vinculado a los medios de prensa, por lo que veía en ello una oportunidad única, ya lo podemos visualizar de sus propias palabras:

He creído que esto era urgente los acontecimientos mundiales se precipitan en condiciones que no podemos seguir dentro de la vida lenta de nuestra diplomacia, i por eso he invitado al señor Ministro de Relaciones Exteriores a que hable en sesión pública i a que diga con toda claridad lo que piensa el Gobierno acerca del problema del norte.²⁸

Bajo este mismo escenario, la crítica constante al Ministerio de Relaciones Exteriores, por aquellos sectores que respaldaban las ideas del senador Yáñez, se enmarcaban en el hecho de que no se podía llegar a instancias de la Liga de las Naciones sin antes tener claridad sobre el camino que se iba a seguir respecto al Tratado de Ancón, puesto que de no hacerlo, las consecuencias en materias de obligaciones de este organismo internacional le podría costar a Chile su prestigio internacional, en relación a su histórica actitud de apego al derecho de los tratados.

Por otro lado, la necesidad de hacer pública una postura sobre la visión que se tenía de los territorios del norte, ayudaría a mitigar la campaña comunicacional que había levantado especialmente Perú hacia

²⁸ Cámara de Senadores, sesión 32ª. (legisl. extraordinaria) 23 diciembre, de 1919, p. 738.

Chile a nivel internacional, una campaña, que, por cierto, estaba teniendo los resultados esperados en relación a los apoyos que precisaba el Perú.

4. UN NUEVO MINISTRO ANTE EL SENADO

La postura y crítica al interior de la Cámara de Senadores, no pasaría indiferente para el Gobierno, así ad portas de la noche buena de navidad de 1919, el propio Ministro de Relaciones Exteriores, Alamiro Huidobro Valdés, se presentó ante los parlamentarios para refutar y plantear ciertos puntos gravitantes en cuanto a lo que por aquellos días se estaba sosteniendo. En este sentido, en primer lugar, el ministro negó la existencia de calificaciones negativas hacia Chile: “(...) nada se ha comunicado a la Cancillería que haga presumir que se hayan esparcido las apreciaciones que con tanta seguridad afirma el honorable señor Senador”²⁹, en alusión a Eliodoro Yáñez. Una declaración, por cierto, que no deja de resultar llamativa a la luz de publicaciones de prensa que destacaban que con la adhesión al pacto de la Liga se estaba alterando la política tradicional de Chile en el sentido de arbitrajes, así lo podemos comprobar en lo que escribió el diario *La Nación*:

El ministro de relaciones exteriores, contestando a las observaciones del senador de Valdivia expresaba que la política tradicional de Chile en lo que se relaciona con el problema del norte, no había cambiado: olvidando que la adhesión al Tratado de Versalles entregó el baluarte chileno de resolver por sí mismo las dificultades con el Perú al juicio del Consejo de la Sociedad de Naciones.³⁰

Ahora bien, las réplicas informativas seguirán durante gran parte de 1920, sobre todo, en relación a la postura de algunos medios de comunicación chilenos que señalaban lo peligroso que era dejar en manos de extraños “la solución de los asuntos que no pudiésemos resolver directamente con nuestros antagonistas; quedó pactado para ellos el arbitraje obligatorio sin reservas”³¹. A este escenario y de forma paralela vino a sumarse a nivel comunicacional determinadas

²⁹ Cámara de Senadores, sesión 33ª. (legisl. extraordinaria) 24 diciembre, de 1919, p. 761.

³⁰ La Nación, “Chile ante la Sociedad de Naciones”, 21 febrero, 1920, p.3.

³¹ La Nación, 1920, “Chile ante la Sociedad de Naciones” 21 febrero, p.3.

publicaciones de medios extranjeros que aludían a severos conflictos internos en Chile, por motivo de las próximas elecciones presidenciales que se iban a llevar a cabo.³²

Los diarios de La Paz y otras ciudades su-americanas y aún los grandes rotativos de Roma han publicado informaciones relativas a una supuesta revolución que habría estallado en Chile a raíz de la lucha presidencial.

Estas noticias han sido transmitidas desde la Argentina por corresponsales o agente peruanos interesados en desprestigiar el buen nombre de Chile en el exterior.

Sabemos que la Cancillería con el objeto de desvanecer estas aseveraciones tendenciosas ha enviado una circular a todas las legaciones en los países extranjeros, desmintiendo terminantemente esas informaciones.³³

Además de ello, encontraremos en las publicaciones de los meses siguiente de *La Nación*, una variedad de temáticas informativas que pasaban por indicar las actividades que iba a desarrollar La Liga de las Naciones, declaraciones del presidente Wilson y de líderes alemanes que indicaban lo imperioso que era el ingreso de su país a dicho organismo, la creación de una corte internacional de justicia, lo preponderante de un arbitraje obligatorio, la situación del conflicto polaco-lituano e incluso el retiro de la Argentina de las Asamblea General de la Sociedad de Naciones. Pero quizás el tema más transversal que veremos en este medio de presa, se relacionó con la conformación de las otras delegaciones que requerían presencia en Ginebra. En este sentido, desde el mes de enero a noviembre, serán diversas las publicaciones sobre dicha temática. En cuanto al caso chileno las especulaciones divagaron

³² La elección presidencial de 1920, estuvo marcada por el apoyo de grupos populares al candidato de la Alianza Liberal, Arturo Alessandri Palma, lo que ha sido considerado por la historiografía como un nuevo período en la política chilena, aun cuando se seguía viviendo bajo un régimen de corte parlamentario y que la visión del historiador chileno, Julio Pinto, que el hecho de existir en Chile un clima de descontento social favoreció a este candidato y no a los sectores clasistas. Pinto, Julio y Valdivia, Verónica (2001), *¿Revolución proletaria o querida chusma?*, LOM Ediciones, Santiago.

De igual forma se desarrollará un movimiento social importante, graficado por ejemplo en un cambio cultural, que autores ha denominado como un “estallido de las formas”, especialmente en relación al denominado *American way of life*, ver en: Ossandón, Carlos y Santa Cruz, Eduardo (2005), *El estallido de las formas. Chile en los albores de la cultura de masas*. LOM Ediciones, Santiago, 2005, p.28.

³³ La Nación, “Propaganda en contra de Chile”, 6 julio, 1920, p.13.

sobre las personalidades que conformarían la delegación chilena, finalmente ya con la información oficial del Gobierno y de mano del Ministro de Relaciones Exteriores, se daría a conocer la nómina de aquellos primeros hombres que formarían parte de este equipo internacional y a los cuales les tocaría la tarea de velar por la situación de la revisión de los tratados.

Bajo dicho eje, el nombre que más resaltará en este medio de prensa liberal será el de Agustín Edwards, quien oficiaba de embajador en Londres, y quien para *La Nación* era “el ciudadano más indicado para ser parte de ella”³⁴. En lo concreto, efectivamente Edwards se sumará a la delegación chilena, pero será meses más tardes, puntualmente, tras la renuncia de Antonio Huneeus, la cual fue aceptada por Decreto N°962 del 5 de julio de 1921.

De esta forma, la primera delegación estaría conformada por Antonio Huneeus Gana, Manuel Rivas Vicuña, como delegados oficiales, acompañados por Francisco Subercaseaux Aldunate como consejero, Elías Errázuriz Larraín y Carlos Huidobro Valdés como secretario, mientras que Antonio Huneeus Valdés oficiaría de oficial de secretaría ad-honorem³⁵. Así de esta manera el sábado 16 de octubre vía Buenos Aires, se embarcaría rumbo a Europa en el vapor Gelería³⁶, eso sí, no sin antes de salir de Chile, el Gobierno del recién electo presidente Arturo Alessandri les realizaría una “manifestación”, como lo tituló *La Nación*, haciendo referencia a una cena: “El presidente electo ha invitado a los delegados a un banquete que se efectuará el miércoles de la presente semana. Por su parte el ministro de Brasil, señor Cardoso Oliveria ha invitado a una comida a los señores Hunneus y Rivas Vicuña”.

Así de esta manera, comenzaría el viaje de estos diplomáticos al son de nuevos tiempos, nuevos organismos y actuaciones que tendrían que deslumbrar para saber llevar las problemáticas que estaban por venir cuando Perú y Bolivia solicitaron por primera vez inscribir el tema de la revisión de los tratados ante la Asamblea General, en noviembre de ese año. De allí adelante, en cada ocasión que su pudo, ambos países volverían con la idea de plantear su demanda de revisión de tratados. Y

³⁴ La Nación, “Nuestra delegación cerca de la Liga de las Naciones”, 9 octubre, 1920, p.3.

³⁵ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, noviembre 1919- junio 1923 Santiago de Chile, Soc. Imp y Lit. Universo, 1924, p.447.

³⁶ La Nación “Liga de las Naciones. Los delegados de Chile partirán a Buenos Aires el sábado próximo”. 12 de octubre, p. 11.

como bien dijo en su momento el destacado diplomático chileno Mario Barros van Buren: “sin embargo, el camino no iba a ser fácil”³⁷ y el tiempo y la historia así lo han demostrado, incluso bajo el nuevo organismo que se levantaría en 1945, La Organización de Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

Si bien Chile durante la Gran Guerra mantuvo en lo formal, una postura de neutralidad, no hará lo mismo, ante el nuevo escenario internacional que comenzaba en 1919, ya que al son de la Sociedad de Naciones iniciará un camino donde la multilateralidad será un eje esencial en su política exterior.

Así, bajo este escenario el Gobierno de los presidentes Juan Luis Sanfuentes y luego Arturo Alessandri, impulsarán una activa participación al interior de este organismo internacional, aun cuando el temor de algunos sectores políticos y de la opinión pública presentarán resquemores de las consecuencias que podría tener para el país, adherir no tan solo a este órgano, sino que también exponerse a un tema tan delicado como era la revisión de los tratados.

En lo concreto y de acuerdo a los lineamientos de Chile en materia de política exterior en torno al respeto del derecho internacional, promoción de la democracia y la responsabilidad de cooperar, serán el faro que conducirán a los diversos gobiernos de inicios del siglo XX y de los cuales también, se abordarán al interior del Congreso Nacional, cuestionándose determinadas medidas ligadas a la política dirigida a asuntos vecinales, puntualmente con Perú y Bolivia.

Así, el resquemor constante de que el ser parte de la Sociedad de Naciones significaría abrir un espacio para que se pudiese revisar los acuerdos firmados con estos países, llevó a que parlamentarios, como el caso de Eliodoro Yáñez criticaran abiertamente la estrategias y acciones que se llevaban a cabo bajo dicha materia. En este sentido si bien, se vivieron momentos complejos, ello sirvió, sin lugar a dudas, para abrir un debate en búsqueda de las mejores acciones a llevar a cabo y en donde la opinión pública chilena también debía ser parte.

³⁷ Barros van Buren, Mario (1998-1999), “Chile y la Sociedad de Naciones”, *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, LXV-LXVI, N°108-109, Santiago de Chile, p.236.

Finalmente, y a pesar de un camino nada fácil, marcado por las críticas, el debate y un accionar legislativo y diplomático llevó a Chile a hacer frente a los obstáculos en materia comunicacional y de derecho internacional que le permitieron lidiar con acusaciones y reclamaciones que no lograron desacreditar el camino establecido hacia la multilateralidad en la Sociedad de Naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Amaya, Irrarrázabal, Andrés (2000), “El plebiscito sobre el destino de Tacna y Arica como solución jurídica a un conflicto bélico. El aporte de Federico Puga Borne”, *Revista de Estudios Históricos- Jurídicos*, Sección Historia de los Derechos Patrios Iberoamericanos, XXII, Valparaíso, p.p. 193-212.
- Barros van Buren, Mario (1998-1999), “Chile y la Sociedad de Naciones”, *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, LXV-LXVI, N°108-109, Santiago de Chile, p.229-305.
- Barros van Buren, Mario (1984), *Realismo e idealismo en la política exterior de Chile*, Cuadernos de Historia Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, N°8, pp. 1-56.
- Fernandois, Joaquín (2004), *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Diario Oficial N°15.449, de 16 de agosto de 1929.
- Marx Delson, Roberta. (2016) “Algunas reflexiones en el centenario del segundo congreso científico panamericano de 1915-1916”. *Revista De Historia Iberoamericana*, volumen 9, número 1, pp. 90–102.
- Morales, Pablo (2008) *ABC un modelo de poder regional inconcluso*, La Plata, serie: Tesis N°16, Ediciones IRI.
- Orso, Javier (2009) “El clivaje cooperación-conflicto en el Tratado ABC de 1915 y la incidencia del clima de ideas de los líderes argentinos

del centenario”, en *Historia Regional*, Sección Historia, ISP N°3, año XXII, N°27, pp. 129-142.

Ossandón, Carlos y Santa Cruz, Eduardo (2005), *El estallido de las formas. Chile en los albores de la cultura de masas*. LOM Ediciones, Santiago, 2005.

Pinto, Julio y Valdivia, Verónica (2001), *¿Revolución proletaria querida chusma?*, LOM Ediciones, Santiago.

Ulloa, Erna (2023) “La Nación y la Liga de las Naciones en 1919, nuevos temas a informar a la opinión pública”, en Tapia Claudio y Rubilar, Mauricio, *Chile y su política exterior, Santiago de Chile*, Ariadna Ediciones, p.p. 95-109.

Van Klaveran, Alberto (2012), “Doscientos años de política exterior de Chile: de Hobbes a Grocio”, en Artaza Mario y Ross, César, *La política exterior de Chile 1990-2009*, Santiago, Ril editores, pp. 51-70.

Congreso Chileno

Cámara de Senadores, sesión 25ª. (legisl. Ordinaria) 28 Julio de 1919.

Cámara de Senadores, sesión 29ª. (legisl. Ordinaria) 4 agosto, de 1919.

Cámara de Senadores, sesión 27ª. (legisl. Estraordinaria) 15 diciembre, de 1919.

Cámara de Senadores, sesión 28ª. (legisl. estraordinaria) 16 diciembre, de 1919.

Cámara de Senadores, sesión 30ª. (legisl. Ordinaria) 5 agosto, de 1919.

Cámara de Senadores, sesión 32ª. (legisl. estraordinaria) 23 diciembre, de 1919.

Cámara de Senadores, sesión 33ª. (legisl. estraordinaria) 24 diciembre, de 1919.

Cámara de Senadores, sesión 40ª. (legisl. Ordinaria) 22 agosto, de 1919.

Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, diciembre 1915-noviembre 1919, Santiago de Chile, Soc. Imp y Lit. Universo, 1920

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización noviembre 1919-junio 1923 Santiago de Chile, Soc. Imp y Lit. Universo, 1924

Prensa

La Nación, “Perú. Circular de la Cancillería a los gobiernos extranjeros”, 15 diciembre 1919.

La Nación, “El arroz peruano”, 14 diciembre 1919.

La Nación, “Chile ante la Sociedad de Naciones”, 21 febrero 1920.

La Nación, “Propaganda en contra de Chile”, 6 julio, 1920.

La Nación, “Nuestra delegación cerca de la Liga de las Naciones”, 9 octubre, 1920.

La Nación, “Liga de las Naciones. Los delegados de Chile partirán a Buenos Aires el sábado próximo”, 12 de octubre, 1920.

Página Web

<https://www.minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/principios-de-la-politica-exterior-chilena> (fecha de consulta 03/10/2023)

La Sociedad de Naciones y América Latina. Chile ante Perú y Bolivia en la primera mitad del siglo XX*

League of Nations and Latin America. Chile facing Peru and Bolivia in the first half of the 20th century

RICARDO IGLESIAS SEGURA Y DAVID ACEITUNO SILVA

Instituto de Historia. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

ricardo.iglesias@pucv.cl ; david.aceituno@pucv.cl

ORCID: 0000-0001-9127-0468; 0000-0003-1524-6145

Recibido: 14/11/2023. Aceptado: 09/01/2024.

Cómo citar: Iglesias Segura, Ricardo y Aceituno Silva, David, “La Sociedad de Naciones y América Latina. Chile ante Perú y Bolivia en la primera mitad del siglo XX”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 84-113.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.84-113>

Resumen: Tras la guerra de 1879 que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia, se inició un complejo proceso de negociaciones que llevaron a establecer nuevos límites fronterizos y a tratados que sintetizaban los pasos a seguir en años siguientes. Con el paso de los años, algunos de los principios establecidos, por tardanza o incumplimiento, llevaron a estos países a exponer su situación en la recientemente creada Sociedad de las Naciones (1919). En este estudio analizamos las posiciones adoptadas por Chile, considerando los costos y beneficios de ser partícipe de la organización internacional en vista de sus intereses y su relación con el “vecindario”.

Palabras clave: Sociedad de Naciones; Tratados Internacionales; Guerra del Pacífico.

Abstract: After the 1879 war that pitted Chile against Peru and Bolivia, a complex process of negotiations began that led to the establishment of new border limits and treaties that summarised the steps to be taken in the following years. Over the years, some of the principles established, due to delay or non-compliance, led these countries to expose their situation in the recently created League of Nations (1919). In this study we analyse the positions adopted by Chile, considering the costs and benefits of participating in the international organisation in view of its interests and its relationship with its ‘neighbourhood’. Translated with DeepL.com (free version)

Keywords: League of Nations; International Treaties; Pacific War.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s). PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación.

INTRODUCCIÓN

La Guerra del Pacífico (1879-1883) es un hito clave para Chile desde diversas perspectivas, en términos territoriales implicó cambios en su frontera norte, desde una perspectiva económica marcará el desarrollo de los siguientes períodos debido a los ingresos de la extracción minera, políticamente será un periodo de tensiones que incluirá una guerra civil y cambios en las relaciones entre el Congreso y el ejecutivo y, por último, pero no menos importante, se gestarán cambios sociales y culturales de suma relevancia para el Chile que se acercaba al centenario de su independencia.

Estos aspectos, que son internos, tienen su contraparte en la situación internacional, puesto que la cuestión fronteriza post guerra vivirá avances y retrocesos que terminarán por involucrar en sus demandas a organismos internacionales. Tanto Bolivia como Perú verán con desconfianza a Chile, esto porque el problema limítrofe implicó para ellos una sustancial pérdida de recursos y territorio, y generó con el tiempo incertidumbres que perdurarán en el tiempo.

En las siguientes líneas veremos cómo se desarrolla este conflicto y las implicancias internacionales de este proceso histórico crucial para el desarrollo de los tres países involucrados.

1. LOS CONFLICTOS FRONTERIZOS Y SUS ANTECEDENTES

Las repúblicas de Chile y de Bolivia, estando igualmente animadas del deseo de consolidar sus mutuas y buenas relaciones y de apartar (...) todas las causas que puedan tender a enfriarlas o entorpecerlas, han determinado celebrar un nuevo tratado de límites (...) asegure en lo sucesivo a los ciudadanos y a los gobiernos de ambas repúblicas, la paz y la buena armonía necesarias para su libertad y progreso.¹

La búsqueda de acuerdos fronterizos fue un problema recurrente en las nuevas naciones americanas, los enfrentamientos por delimitar sus

¹ Errázuriz, F. (1874) “Chile -Bolivia. Tratado de límites”. En: [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15704%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15699%2526JNID%253D12,00.html] (fecha de consulta: 18/12/23)

límites implicaron complejas negociaciones y no pocos enfrentamientos.² Sólo entre 1825 y 1999 se contabilizan diecisiete guerras por motivos limítrofes en América Latina y entre ellas, tres corresponden a Chile con otro país vecino y se ubican temporalmente entre 1837 y 1883.³

Una vez desechado el sueño del “panamericanismo” de Bolívar tras el fallido Congreso de Panamá (1826) donde Chile incluso no mostró interés en participar, los nuevos estados nacionales que emergían tras el retiro definitivo del imperio español, buscarán solucionar de la mejor manera su situación en el vecindario. La fragmentación territorial requería de cuidadosas negociaciones que en muchos casos fueron llevados adelante por la vía diplomática o el arbitraje internacional, pero también implicó batallas sangrientas.

Chile no fue la excepción y hacia 1837, solo unos pocos años después de su consolidación institucional y de la mano de un avance comercial destacable en el escenario americano, se vio implicado en un primer conflicto internacional. Las sospechas contra los vecinos del norte, que de la mano del Mariscal Santa Cruz y de Agustín Gamarra buscaban una alternativa de unificación, generaron resquemores en la naciente república del sur, a su vez que sus vecinos observaban con atención su evolución. De fondo, sospechas que tanto uno como otro buscaban desestabilizar sus gobiernos por lo que se desató la guerra que buscaba por parte de Chile liquidar a la Confederación Perú-boliviana.⁴ Este conflicto que surge de las diferencias de límites heredadas del Virreinato del Perú y la posterior relación como naciones independientes de Perú y Bolivia, afectaron el escenario local, especialmente en el plano comercial donde Chile presidido por Joaquín Prieto, veía como se podía ver afectado su recién creada marina mercante y el poderío comercial en el Pacífico.

La Declaración de Guerra por parte de Chile, incluirán motivos diversos como la amenaza de la confederación a las independencias de las naciones americanas, acusaciones a Santa Cruz de la muerte de Diego

² Lois, C. (2019): “De las fronteras coloniales del imperio hispánico en América a los límites internacionales entre Estados latinoamericanos independientes: génesis de la imposibilidad de un mapa político de Sudamérica consensuado”. *Revista de historiografía* 30, pp. 207-222

³ García Pérez, J. (2005): “Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX”. *Revista Norba*. Vol. 18. 215-241.

⁴ Parkerson, Ph. T. (1984) Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana: 1835-1839. Juventud. La Paz.

Portales importante político nacional chileno y la promoción de una guerra civil en Chile. Por otra parte, se insistió en el pago de la deuda por parte de Perú por la ayuda prestada en la lucha por su independencia y las tarifas aduaneras de puertos. En el intertanto uno de los perdedores en la batalla interna en Chile frente a los conservadores, Ramón Freire, logra llegar exiliado a Perú donde recibirá apoyo para buscar el derrocamiento del gobierno conservador chileno. A ello, se suman a los chilenos algunos opositores a Santa Cruz formando luego un Ejército Unido Restaurador, a su vez se buscó una alianza con Argentina que finalmente no se concretaría.⁵

El resultado de la primera expedición comandado por Manuel Blanco Encalada, llevó a un triunfo pírrico, con la firma del tratado de Paucarpata (1837) que restableció momentáneamente la amistad entre Chile y la Confederación Perú-Boliviana. Sin embargo, este acuerdo generó tal malestar que se desechó iniciado otra expedición esta vez de la mano del general Manuel Bulnes, hacia 1839 había sido derrotado definitivamente Santa Cruz. Como se observa en este caso, así como en los que veremos más adelante, al menos hasta iniciado el Siglo XX, las controversias fronterizas están más bien vinculadas a cuestiones económicas que de otro tipo, de manera preponderante al menos.⁶

Tras este primer enfrentamiento, el ejército chileno tardó en regresar, ya que se debía asegurar el pago de los costes, además de consolidar el poder de Agustín Gamarra y el favor hacia los chilenos. A su vez, la estadía del ejército chileno generó en parte de la población peruana un sentimiento anti-chileno, tal como señala Serrando:

(...) Desde el inicio de la guerra, la intervención chilena, a través de incursiones marítimas y terrestres, fue generando en los peruanos un sentimiento anti-chileno que fue aumentando en el transcurso del conflicto. Por esta razón, era fundamental, una vez conseguida la victoria, destacar la intervención chilena y a sus generales que habían luchado unidos contra la Confederación (...) Una idea que se repite (...) es que fue gracias a Chile

⁵ Cid, G. (2002): *La guerra contra la confederación*. UDP. Santiago. Villalobos, S. (2002). *Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa. 1533-1883*. Santiago, Editorial Universitaria; Donoso, Carlos y Rosenblitt, Jaime (Eds.). (2009). *La guerra contra la Confederación. imaginario, nacionalista y memoria colectiva en el siglo XIX chileno*. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago.

⁶ García Pérez, J. (2005): Conflictos territoriales y luchas fronterizas... p. 218.

que Perú habría recobrado su independencia, perdida a manos del general Santa Cruz.⁷

En 1866 se resolverá otra disputa que se arrastrada desde 1842 por los límites norte, en este caso el desierto de Atacama, que había llevado incluso a una declaración de Guerra en 1863 de Bolivia. Otra vez el conflicto limítrofe estaba cruzado por cuestiones comerciales. En este caso se había fijado una frontera entre Bolivia y Chile en el paralelo 24°S, y además se señaló que entre los paralelos 23°S y 25°S los estados signatarios se repartirían las utilidades guaneras y mineras en igualdad. La situación nunca estuvo tan bien definida, al punto que se estableció un acuerdo complementario que solo terminaría firmando Chile (Acuerdo Lindsay Corral 1972). Los intereses económicos fueron un factor preponderante en esta nueva crisis y pese a que se terminará firmando un nuevo tratado en 1874 que condonó las deudas de Bolivia por los impuestos recaudados en ese territorio y que era zona de beneficio mutuo, será la base de la guerra que se iniciará cuatro años más tarde.⁸

La Guerra del Pacífico (1879-1884) se convertirá en uno de los conflictos más relevantes para la historia nacional de los países involucrados, demarcando el futuro de Chile, Perú y Bolivia. Las relaciones conflictivas producto de factores económicos y fronterizas serán recurrentes durante el siglo XIX, empero, la guerra que se inicia en 1879 será importante en muchos aspectos, incluido los internacionales. El interés que irá despertando tanto en Chile como en Bolivia la producción del salitre en los yacimientos del norte, será el aliciente principal que inició el conflicto, mas no será el único, esto porque existía una larga tradición de desavenencias fronterizas, que, aunque solucionadas temporalmente resurgen nuevamente con cada nuevo conflicto. A su vez, la consolidación de las independencias traía también aparejadas una creciente identidad nacional, que jugó como incentivo al conflicto,⁹ esto porque como señalan Cavieres y Aljovín, “el contexto en que se

⁷ Serrano del Pozo, G. (2022): “Dinámicas informativas, precariedades y propaganda política en tiempos de guerra. El rol de la prensa en la consolidación de la victoria de Chile frente a la Confederación Perú-boliviana (1836-1839)”. *Revista de Historia*, 29 (1), pp. 250-270

⁸ Ruiz-Tagle, E. (1992): *Bolivia y Chile: el conflicto del Pacífico*. Editorial Andrés Bello. Santiago.

⁹ Cavallo, A. y Cruz, N. (1981): *Las guerras de la guerra. Perú, Bolivia y Chile frente al conflicto de 1879*. Instituto de Estudios Humanísticos. Santiago.

desarrolla la Guerra del Pacífico, pero también muchos otros conflictos entre otros tantos países vecinos, fue también el del nacionalismo liberal del siglo XIX”¹⁰

Acerca de los precedentes del conflicto de 1879, hay diferentes precepciones, para Perú nunca hubo disputas fronterizas, ya que históricamente Chile no compartió nunca frontera con ese país; para Bolivia los conflictos fronterizos son más bien el resultado del interés económico de Chile por guano y Salitre. El historiador Sergio Villalobos señala que el origen del conflicto se encuentra en dos aspectos, por una parte, la interpretación de una confusión de la Real cédula y la recopilación de leyes de los reinos de las Indias en relación con los límites de cada audiencia y, por otra parte, la actuación de Hilarión Daza que impuso un impuesto a la Compañía de Salitres que violaba el tratado de 1874.¹¹

La ocupación de Antofagasta por parte de tropas chilenas en febrero de 1879 será la respuesta al alza de impuesto a la empresa Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, que se interpretó como una violación al tratado de 1874 que prohibía el aumento de los impuestos y definía las fronteras, además del llamado a la incautación y puesta en remate de las propiedades por parte de Bolivia. Con anterioridad a esta ocupación, Chile protestó el alza y solicitó someter la situación a arbitraje, pero Bolivia indicaría que era un asunto interno y no debía someterse a ningún tipo de involucramiento externo. De esta manera se iniciaría el conflicto, la incursión inicial fue casi sin oposición en parte porque la mayoría de las personas que vivían ahí eran inmigrantes chilenos, y en segundo lugar porque la vocación de Bolivia estaba principalmente en el mundo altiplánico donde estaban sus principales ciudades y comercio y no en la costa del Pacífico.

En menos de un mes, Bolivia declararía la guerra a Chile. La interpretación de esta ofensiva chilena responderá a la larga tradición de sospechas que se tenían sobre el país, de esta manera se consideraba que esta invasión había sido más bien el resultado de una planificación previa

¹⁰ Cavieres, E. y Aljovín, C. (Ed.) (2005): *Chile-Perú; Perú-Chile. Desarrollos políticos, económicos y culturales, 1820- 1920*. Chile, P. Universidad Católica de Valparaíso- Universidad de San Marcos, Valparaíso, 2005, p. 19.

¹¹ Villalobos, S. (2002): *Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa*. 1533-1883. Editorial Universitaria. Santiago. pp- 77-85.

por parte de las autoridades chilenas y sus intereses económicos¹² y los vínculos con capitales británicos.¹³ Mal que mal en esta zona había un estrecho vínculo entre financistas europeos, trabajadores y capital chileno¹⁴, sin embargo la tesis de esta conspiración para preparar la guerra no siempre ha sido compartida por la historiografía.¹⁵ Los primeros enfrentamientos dieron como resultados uno de los primeros héroes bolivianos, como fue Eduardo Abaroa, un comerciante que se defendió hasta la muerte en los combates cercanos a Calama (Batalla de Topáter). Por otra parte, peruanos y bolivianos tenían un acuerdo secreto firmado en 1873, que involucraba un tratado de alianza defensiva, aunque en paralelo a este acuerdo encubierto, Perú envió al diplomático José Lavalle a Chile a mediar, sin embargo, frente a la insistencia por neutralidad, Chile finalmente termina por declarar la guerra a ambos en abril activando la alianza secreta. Existen evidencias que hubo intentos por separar el conflicto, llevando a que Bolivia terminará su alianza con Perú, lo que finalmente no se concretará, pero que delimitará una “política boliviana” por parte de Chile, tal como señala Ibarra:

Se trató de una invitación abierta a Bolivia a romper la alianza con el Perú, a muy poco tiempo de develada al gran público la existencia del tratado de alianza defensiva que unía a ambos países desde 1873 y, más importante aún, de las hostilidades que desembocaron en la declaración de la guerra, olvidando que la contienda se había iniciado por la disputa entre chilenos y bolivianos por las salitreras de Antofagasta. El incentivo para que Daza renunciara a su pacto con los peruanos era la entrega por parte de Chile del puerto de Arica (...). Del mismo modo, Sotomayor argumentó a Daza que Chile era un mejor aliado para Bolivia y que, por lo tanto, sería una relación mucho más fructífera y conveniente para ella, pues «es el único país que puede librar a Bolivia del pesado yugo con que el Perú la oprime». En su mirada, y sin importar el resultado de la guerra, la nación

¹² Oblitas, E. (1983): *Historia secreta de la Guerra del Pacífico 1879-1904*. Editorial Tupac Katari. Bolivia.

¹³ Amayo, E. (1988): *La política británica en la Guerra del Pacífico*. Editorial Horizonte. Chile.

¹⁴ Ortega, L. (1984): Los empresarios, la política y los orígenes de la Guerra del Pacífico. Flacso. Chile.

¹⁵ Mellafe, R. (2015): *Mitos y verdades de la Guerra del Pacífico*. Legatum. Chile.

altiplánica estaría siempre sometida a los intereses del Perú, mientras que al lado de los chilenos podría obtener ganancias mejores.¹⁶

La guerra en el Pacífico será crucial, no sólo por su desarrollo y resultados que implicaban la movilización de tropas y pertrechos¹⁷, sino también en aspectos simbólicos, por ejemplo, como sucedió con el Combate Naval de Iquique y Arturo Prat.¹⁸ Las campañas terrestres también dieron como fruto otros héroes, como Eleuterio Ramírez para Chile o el peruano Francisco Bolognesi. Los primeros seis meses, Chile logró imponerse en el mar, lo que llevó a que a fines de 1879 ocupara la provincia peruana de Tarapacá y, a comienzos de 1880, la zona de Tacna y Arica, a esta altura Bolivia deja militarmente la guerra. Pese a los triunfos, Chile decide no dar por finalizado el conflicto y avanza sobre Lima, para llevar a rendición al Perú en la campaña de Lima de enero de 1881. Chile se impuso nuevamente en las batallas de Chorrillos y Miraflores, estas invasiones fueron importantes para el futuro, principalmente porque hubo saqueos y expoliación de bienes por parte de tropas chilenas, incluso luego del combate lo que marcó las relaciones entre ambos países, acusándole de invasor e instalando culturalmente esa imagen. En concreto, la administración chilena durante estos años no fue tan negativa, por ejemplo, en términos del desarrollo de la infraestructura y la resocialización en la posguerra.¹⁹

La consolidación de la paz no fue sencilla, ya que en la medida que comenzaba la desmovilización chilena en Perú y en el intento por negociar un acuerdo de paz, hubo ataques a guarniciones chilenas, que terminaron con la muerte de varios soldados. Tras la derrota en Huamachuco en 1883, se podrá llegar finalmente a una firma definitiva

¹⁶ Ibarra, P. (2018): “Bolivia no tiene mejor amigo que Chile, ni peor verdugo que el Perú”: dos cartas de Justiniano Sotomayor a Hilarión Daza, abril de 1879. *Revista de Historia y Geografía*, 38, p. 202.

¹⁷ Wilson, F. (2015): “Operaciones navales en la Guerra del Pacífico desde la perspectiva de la construcción del poder naval chileno”. En E. Cavieres & J. Chaupis (Eds.), *La Guerra del Pacífico en perspectiva histórica. Reflexiones y proyecciones en pasado y en presente*. Universidad de Tarapacá. Chile.

¹⁸ Sater, W. (2005): *La imagen heroica en Chile: Arturo Prat, santo secular*. Centro de Estudios Bicentenario. Santiago.

¹⁹ Tapia, A. M. (2018): “La ocupación de Lima tras las batallas de Chorrillos y Miraflores: los primeros meses de organización”. En J. Chaupis & C. Tapia (Eds.), *La Guerra del Pacífico 1879-1884: ampliando las miradas en la historiografía chileno-peruana*. Legatum. Chile.

de un acuerdo, el Tratado de Ancón. Este tratado entregaba Tarapacá a perpetuidad a Chile y se mantendrían bajo protectorado a Tacna y Arica, tras lo cual se definiría su dependencia por medio de un plebiscito. Para Bolivia, aunque aún en guerra, pero sin participación militar, quedaba mal tras la firma del acuerdo entre chilenos y peruanos, por lo que llegó a una tregua. Se siguió negociando la salida marítima, pero no se terminaría por conseguir, teniendo que firmar en 1904 un tratado definitivo. Con todo y como se verá, este no será definitivo, sino que por el contrario abrió varios frentes, tanto con Perú como por Bolivia, algunos de ellos vigentes hasta épocas muy recientes y hasta la actualidad.

2. PERÚ Y BOLIVIA A FINES DEL SIGLO XIX, SU MIRADA DE LOS CONFLICTOS

Las visiones peruanas y bolivianas sobre la Guerra y especialmente sobre los efectos de las negociaciones y tratados dista radicalmente de la posición chilena. Por esto resulta relevante observar las opiniones de cada país para tener en consideración las acciones internacionales posteriores de cada nación involucrada.

Las reclamaciones constantes de salida al mar por parte de Bolivia son un ejemplo de la disconformidad en los acuerdos llevados a cabo con Chile, pero además deja en claro que el acuerdo de 1904 no dejó satisfecha a la diplomacia boliviana, insistiendo, incluso entre organismos internacionales que Chile se “siente a negociar”. Es tan relevante este aspecto, que los estudiantes bolivianos deben leer en las Escuelas el “Libro del Mar” (2014), el cual señala en sus páginas:

Estando bajo ocupación militar de Chile el Litoral boliviano, sin acceso a puertos propios, con notables dificultades para el tránsito y la administración chilena de sus aduanas, Bolivia suscribió el Tratado de Paz y Amistad el 20 de octubre de 1904. Este tratado estableció el dominio de Chile sobre los territorios ocupados después de la invasión y reconoció a favor de Bolivia el derecho de libre tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico, algunas compensaciones económicas y la construcción de un ferrocarril entre Arica y La Paz. Sin embargo, dicho tratado, cuyo cumplimiento es aún parcial, no resolvió las consecuencias

del encierro ni puso punto final a las negociaciones entre Bolivia y Chile sobre un acceso soberano al mar.²⁰

Las primeras diferencias se dan en torno a los límites, ya que para Bolivia el desierto de Atacama pertenecía a la Audiencia de Charcas, el límite estaba en Copiapó hasta el río Loa.²¹ Para Chile, era justamente lo opuesto, ya que no tendría incidencias la mencionada Audiencia.²² Respecto al límite norte con Bolivia, es un problema estudiado por juristas e historiadores que probablemente no tenga fin, ya que la definición jurídica no quedó clara, en tanto el Rey nunca se pronunció sobre esos territorios. Por ejemplo, pese a que había un mandato de la Corona que extendía la jurisdicción del Virreinato del Perú desde el río Loa hasta el río Salado a través de las Reales Órdenes de 1803 y 1805, estas nunca fueron ejecutadas y, por tanto, según la interpretación chilena nunca tuvieron vigencia. Por el contrario, si la tesis que hacia 1810 estas reales órdenes estaban vigentes, jurídicamente, tanto Bolivia como Chile estarían incurriendo en una usurpación de ese territorio. Como señala Lacoste al respecto:

Para intentar despejar esa incógnita, se produjo una larga batalla historiográfica entre chilenos y bolivianos. Los historiadores de cada país buscaron antecedentes para defender las posiciones de sus respectivos gobiernos. Se mencionaron mapas, croquis y planos; también se recurrió a comentarios de cronistas y viajeros; expresiones de gobernadores, virreyes y visitantes. Ríos de tinta corrieron para reunir antecedentes contradictorios y cambiantes. Fue un verdadero trabajo de abogados, cada uno de los cuales se interesaba por seleccionar solo los antecedentes que pudieran favorecer los intereses de su cliente, tratando de minimizar u ocultar aquellos documentos que refutaran sus tesis.²³

²⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia (2014): *Libro del Mar de Bolivia*. Bolivia, Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima – Diremar. pp. 32-33

²¹ Escobari, J. (2013): *Historia diplomática de Bolivia*, 6a edición. Editorial Plura. La Paz.

²² Lagos, G. (1981): *Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Perú*. Andrés Bello. Santiago; Lagos, G. (2013): “La aspiración marítima de Bolivia”, *Estudios Internacionales* (176), pp. 99-134

²³ Lacoste, P. (2015): Enclaustramiento de Bolivia y visión del otro: nueva mirada a los orígenes de la Guerra del Pacífico. *Cuadernos de Historia*, (43). pp. 109-113.

En relación con la salida al mar, para la élite boliviana el puerto natural era Arica, por lo que buscaron varias veces comprarlo a Perú. Incluso esto llevó a un enfrentamiento que terminaría en un tratado entre ambos países (7 de junio de 1842) tras eso, Bolivia se enfocará en el puerto de Cobija. Sobre este último, no había necesariamente justificación jurídica, sino más bien se sustentó en la tradición que remontaba a la obra de Antonio José Sucre y Simón Bolívar (Carta de Sucre a Burdett). En 1904 se termina por suscribir el Tratado de Paz y Amistad, lo que supondría un cambio en las relaciones entre ambas naciones, que no duraría mucho, ya que, años después el gobierno boliviano haría una nueva solicitud vía memorándum tanto a Chile como a Perú, señalando la importancia de una salida al mar y un puerto sobre el Pacífico. Esta situación quedaría expresada en la demanda que hará Bolivia ante la Sociedad de las Naciones en 1920, donde se invoca el artículo 19 del Tratado de Versalles con el fin de revisar el tratado con Chile.

Para Perú la situación con Chile era también un problema por la forma en que se suscribió el tratado y el plebiscito sobre Tacna no ejecutado. Para Perú resultaba increíble la posición que frente a las fronteras comenzó a tener la antigua “capitanía general” frente al “Virreinato”. El trauma de la guerra, por tanto, fue para Perú algo que llevó a pensar la derrota de diversas maneras, intentando entender la catástrofe vivida, como señala Ugarte quien cita al destacado sociólogo Julio Cotler:

Desde la gran derrota, para los grupos intelectuales fue siempre la confrontación: por qué Chile sí y Perú, no. Chile había sido una capitanía perdida, un país chiquito. En cambio, nosotros habíamos sido la capital del imperio (...) Que aquí esto era una masa amorfa, allá en Chile había una cuestión orgánica, hubo Estado.²⁴

También lo explica Althaus de la siguiente manera:

La guerra con Chile tiene especial importancia en el desarrollo de la nacionalidad. Es una guerra con características que en el Perú no tenía precedentes porque involucra más que ninguna otra a las distintas capas de la población (...) La ocupación de Lima y de distintos valles de la costa por

²⁴ Ugarte, Emilio José. (2014). La Guerra del Pacífico como referente nacional y punto condicionante de las relaciones chileno-peruanas. *Si Somos americanos*, 14(2), 159-185

el ejército chileno, y sus incursiones a la sierra produjeron entre distintos pueblos la aversión al extranjero como símbolo y saqueo. Pero allí también se reveló la debilidad del Estado peruano como forjador de una nacionalidad.²⁵

Hasta el momento de la guerra con Chile, Perú consideraba el sur de Bolivia y Arica como una gran zona de influencia, lo que ayudara a consolidar la confederación Perú-boliviana. También, se debe reconocer que para el caso chileno esta guerra era una guerra nacional, lo que evidencia la consolidación de una élite, sin embargo, para Perú esta no era más que una guerra más dentro de las muchas que había, lo que demuestra la fragmentación de la elite peruana. Esto también evidencia como para Perú la guerra del Pacífico será también la búsqueda por consolidar la nación peruana, que hasta ese momento había dejado afuera a los indígenas y la demostración de un poder sustentado en el caudillismo.

Con todo y más allá de las cuestiones referidas a la construcción nacional, el Tratado de Ancón establecía en su artículo tercero que la resolución de la situación de Tacna y Arica se resolvería en un plebiscito. La negociación fue bastante larga y compleja (1883 a 1929), ya que Perú instala la idea que la guerra había sido injusta y que Chile no actuaba de buena fe en las negociaciones.

3. LOS EFECTOS INTERNACIONALES DEL CONFLICTO EN EL “VECINDARIO”: CHILE, PERÚ Y BOLIVIA

(...) se gasta mucho empeño por presentarnos como enemigos de las soluciones pacíficas de nuestras cuestiones internacionales; pero quienquiera que se tome el trabajo de leernos sin pasión y juzgarnos imparcialmente, se convencerá de que sólo deseamos y buscamos las soluciones honrosas.²⁶

Como parecía improbable para los países, Chile un país más pequeño y menos relevante que el Perú, se inserta más rápidamente en el contexto internacional. De hecho, muy tempranamente, en el periodo colonial Chile lograba participar de buena manera en la economía de las

²⁵ De Althaus, Miguel (1979) “Identidad nacional y Estado en el Perú”. En: Arróspide de la flor, César, et al. (comps.) *Perú: identidad nacional*. CEDEP. Lima.

²⁶ *El Diario Ilustrado*, Santiago, 12 de octubre de 1902.

colonias.²⁷ Una vez independizado el país, se buscó tener rápido contacto con las potencias mundiales como Estado independiente. Sin embargo, será con Portales y producto de la guerra contra la Confederación Perú Boliviana que se iría consolidando su rol internacional. Como señalaba Portales en su epistolario:

La posición de Chile frente a la Confederación Perú Boliviana es insostenible. No puede ser tolerada ni por el pueblo ni por el Gobierno porque ello equivale a su suicidio. (...) La confederación debe desaparecer para siempre jamás del escenario de América por su extensión geográfica; por su mayor población blanca; por las riquezas conjuntas del Perú y Bolivia, apenas explotadas ahora; por el dominio que la nueva organización trataría de ejercer en el Pacífico arrebatándonoslo.²⁸

Esta mirada realza la necesidad que tenía Chile de controlar la situación existente con el fin de mantener un rol central y activo en la política internacional, lo que se será clave también para consolidar la soberanía nacional frente a cualquier embate externo, lo que será una constante durante los años siguientes.

Varias experiencias posteriores muestran también el rol que va asumiendo Chile en el entorno internacional, a veces mediado por sus problemas internos. Por ejemplo, la “prusianización” de su ejército, producto de los valorados logros de Prusia durante esa misma época, pero que además fue realizado en el contexto de post guerra civil (1891).

Por la misma época, se dio el conflicto con Argentina resuelto con la cesión de territorio patagónico, con el fin de evitar un enfrentamiento que afectara los intereses del país. Situación similar, pero con un final menos esperado se dio tras la apertura del Canal de Panamá a principios de siglo y el intervencionismo norteamericano, donde una vez más Chile buscaría soluciones diplomáticas a estos problemas. Por último, pero no menos relevante es la participación de Chile en las conferencias panamericanas

²⁷ Bernal, R. (1996): “Evolución histórica de las relaciones políticas y económicas de Chile con

las potencias hegemónicas: Gran Bretaña y Estados Unidos”, *Estudios Internacionales*, Vol. 29, (113). pp. 19–72

²⁸ Portales, D. (1793-1837): “Carta de Diego Portales a Manuel Blanco Encalada, 10 septiembre 1836”. En [<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-98330.html>] (fecha de consulta: 10/12/23)

durante varios años de la primera parte del siglo XX. Durante la primera guerra Chile declaró su neutralidad, debido a su cercanía militar con Alemania, pero además también por los vínculos comerciales con Inglaterra.²⁹

Durante los gobiernos de Juan Luis Sanfuentes y Arturo Alessandri Chile ingresaría a las Sociedad de las Naciones, continuando con la tradición llevada adelante en términos de sus relaciones internacionales. El 28 de junio de 1919 Chile sería invitado a formar parte del pacto de la Liga de las Naciones, sin embargo, entre los miembros fundadores (32 países) estarían Bolivia y Perú, que como vimos arrastraban varios conflictos con Chile.

Durante la Primera Guerra, Chile mantuvo la neutralidad, y había firmado en 1915 un pacto con Argentina y Brasil para contrarrestar la influencia de Estados Unidos en la región, buscando establecer un equilibrio de fuerzas en la región. De todas maneras, los problemas internos que vivía Chile durante las primeras décadas del siglo XX, producto de la Cuestión social, el rol del Congreso frente al presidente y la posterior crisis del salitre, hicieron que la situación interna del país no fuera bien vista en el exterior.

Durante este periodo, Perú insistiría en su situación fronteriza, la cual será bien acogida por la prensa internacional. Chile y Perú, mantendrán una tensa relación, incluso retirarán sus cónsules. Por su parte, Estados Unidos bajo el mando del presidente Wilson, apoyará la causa peruana, que indicaba revisar y repatriar las regiones perdidas en la Guerra del Pacífico.

La incorporación de Chile en la Sociedad de las Naciones (SDN) era un arma de doble filo, primero porque no sería bien visto renunciar a esta invitación, pero también se corría un gran riesgo, entendiendo que Perú y Bolivia podrían ingresar una demanda contra el país. Por razones internas -el desinterés del Congreso por verse involucrado en tema europeos-, finalmente hicieron que Estados Unidos no ingresara a la SDN, lo que restaría un importante apoyo estos países.

La invitación a participar de la SDN se discutió en el Congreso durante el año 1919 y se aprobaría el 16 de septiembre de 1919 (Ley N° 3337), aunque se corría el riesgo del revisionismo, también se ganaba un

²⁹ Couyoumdjian, J. R. (1986): *Chile y Gran Bretaña durante la primera guerra mundial y la postguerra, 1914-1921*. Editorial Andrés Bello. Santiago.

importante espacio en el multilateralismo internacional. Hacia 1920 Chile designó como observadores en París a Agustín Edwards y Manuel Rivas, mientras tanto en Chile comenzaba el gobierno de Arturo Alessandri. Entre sus tareas será defender las resoluciones de los tratados de 1883 y 1904 que habían sido expuestos frente a las denuncias de los países vecinos del norte. Uno de los aspectos destacados por los enviados de Chile, era que la SDN no tenía tanta relevancia sin la participación de USA, pero no se tendría en consideración finalmente porque este mismo país insistió con su política de no intervención en los asuntos europeos.

De esta manera, se iniciaría los análisis para una defensa de los intereses chilenos. El 27 de octubre de 1919 Chile hizo su ingreso a la Sociedad de las Naciones, aprobada unas semanas antes, pero su primera participación no sería hasta varios meses después el año 1920. La delegación estaría conformada por Antonio Huneeus Gana quien la dirigía, como delegado alterno a Manuel Rivas Vicuña y el cuerpo de consejeros y secretarios estaba constituido por Francisco Subercaseaux Aldunate, Elías Errázuriz Larraín, Carlos Huidobro Valdés y Antonio Huneeus Valdés.

La Sociedad de las Naciones dividió sus obras en seis comisiones y a América Latina le correspondió dirigir una y fue elegido para tal cometido el chileno Antonio Huneeus, lo que parecía un buen augurio a la postre la situación no sería fácil. Los temas principales para Chile tendrían que ver con ceñirse irrestrictamente al Derecho internacional y particularmente debido a que la Cancillería chilena estuvo dirigida por abogados que le daban una impronta especial.

Con el Tratado de Versalles especialmente en lo que concierne al Derecho internacional y especialmente en “la posibilidad de revisar los tratados sin que fuese necesario la voluntad concurrente de las partes y por una simple resolución de la Sociedad de las Naciones...”³⁰ La situación de revisar los Tratados era para Chile una situación de la más alta complejidad.

Perú y Bolivia solicitaron con relación a los artículos 19, 20 y 21 del pacto para revisar los tratados de Ancón y de Paz y Amistad suscritos con Chile lo cual no sólo tenía ribetes para los países sudamericanos, sino que para toda la comunidad internacional. Por otro lado, en algún sentido la Sociedad de las Naciones impulsaba relaciones multilaterales a las que

³⁰ Barros, M. (1998): “Chile y la Sociedad de las Naciones”. *Boletín de la Academia chilena de la Historia*, año LXV-LXVI, N.º 108-109, p. 236.

Chile era especialmente reticente, lo aceptaba, pero con mucha desconfianza.

Rápidamente (1 de noviembre de 1920), Perú realizó la demanda en la SDN en contra de Chile donde exigía la revisión del Tratado de 1883, y por su parte Bolivia, solicitó la revisión también de su Tratado con Chile de 1904. Inmediatamente Chile solicitó retirar la demanda, lo que fue acogido de mala manera por Perú. Unos días después, Chile presentaba su defensa contra la demanda peruana, desactivando la amenaza con una gran despliegue argumentativo, entre ellos el que Chile no había iniciado la guerra contra Perú y Bolivia y que se habría apegado a las resoluciones internacionales una vez terminada la Guerra del pacífico, entre otras.³¹ Para el caso de Bolivia Chile defendería con similares argumentos, en ambos casos los países del norte retirarían la demanda casi en simultaneo, demostrando que la respuesta chilena se sustentaba en su respeto al derecho internacional y basada en su tradición de política exterior.

Un importante hito de la participación chilena en la SDN se dio el año 1922, ya con Agustín Edwards como presidente de la legación, quien se transformó en presidente de la entidad con apoyo de las potencias y algunas legaciones de Latinoamérica. El rol que jugó Edwards en el multilateralismo fue crucial, haciendo que Chile entrara en el contexto internacional consolidado su postura, quien junto a otros políticos de la época (Arturo Alessandri y Ernesto Barros) consolidaron una diplomacia moderna en Chile.

4. LOS TEMAS DE LA CONTROVERSIA TRIPARTITA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

El punto central de la controversia dice relación con la revisión de los tratados, ya que de alguna manera se había instalado en las relaciones internacionales que éstos eran intangibles y no revisables. El pacto de la Sociedad de las Naciones reglamentaba las cuestiones relativas a Tratados y particularmente el numeral 19: “La Asamblea puede, de tiempo en tiempo, recomendar la reconsideración por los miembros de la Liga, de los tratados que se han hecho inaplicables y el estudio de situaciones internacionales capaces por su persistencia de afectar la paz

³¹ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización (1919-1923) Noviembre a Junio.

del mundo.”³² Este sólo artículo constituía para una parte importante de las naciones un tema complejo e inadmisible por la fragilidad en que había quedado el mundo después de la Primera Guerra Mundial donde los temas limítrofes y territoriales como lo demostró la historia no quedaban ni quedaron resueltos.

El citado artículo tenía ambigüedades con la expresión de “tiempo en tiempo” o el más complejo era lo de atentar contra la paz del mundo que incluso abría la posibilidad a que la propia Alemania alguna vez invocará la propia revisión del Tratado de Versalles que es de donde había emanado el Pacto de la Liga de las Naciones.

Tan presto como la Sociedad de las Naciones inició sus sesiones, Perú y Bolivia presentaron peticiones para que se conocieran los respectivos tratados firmados como consecuencia de la Guerra del Pacífico. Ambas comunicaciones expresaban incumplimiento por parte de Chile y que constituían amenazas para la paz.

5. LA REVISIÓN DEL TRATADO DE ANCÓN POR PARTE DE PERÚ EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

El Tratado de Ancón, oficialmente Tratado de Paz y Amistad entre las repúblicas de Chile y del Perú, fue firmado por los representantes de Chile, Jovino Novoa Vidal, y el Perú, José Antonio de Lavalle, el 20 de octubre de 1883, en Lima, la capital peruana, aunque fue elaborado en Ancón. El tratado dio fin a la Guerra del Pacífico y estabilizó las relaciones postbélicas entre ellos.

De los 14 artículos del tratado, el primero “restablézcanse las relaciones de paz y amistad entre las repúblicas de Chile y del Perú” y el artículo segundo que señala que Perú “cede a la República de Chile, perpetúa e incondicionalmente, el territorio de la provincia litoral de Tarapacá, cuyos límites son: por el norte, la quebrada y el río Camarones; por el sur, la quebrada y río Loa; por el oriente, la república de Bolivia, y por el poniente, el mar Pacífico.”³³ En el artículo tercero determina la

³² *Pacto de la Sociedad de las Naciones*. (1919): En: [https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919] (fecha de consulta: 18/12/23)

³³ Barros, M. (1970): *Historia diplomática de Chile. 1541-1938*, Ediciones Ariel. Barcelona. p. 431.

ocupación chilena durante el término de diez años de las provincias de Tacna y Arica. “Expirado este plazo, un plebiscito decidirá, con votación popular si el territorio de las provincias referidas queda definitivamente del dominio y soberanía de Chile, o si continúa siendo parte del territorio peruano.”³⁴

Los artículos cinco al doce determinan las obligaciones financieras y mercantiles que afectarán la explotación del guano y el salitre, las deudas peruanas, y las indemnizaciones a los ciudadanos chilenos expulsados del Perú. Los dos últimos artículos estipulan el reconocimiento de los actos administrativos y judiciales durante la ocupación y la ratificación del mismo tratado.

El Tratado fue aprobado por la Cámara de Diputados de Chile por 43 votos a favor y en el Senado por unanimidad, en tanto en Perú la Asamblea Nacional lo ratificó por 99 votos a favor y 6 en contra.

La presentación peruana se presentó cuando el plazo para registrar nuevos temas estaba cerrado a noviembre de 1920 por lo que el tema se sustrajo a intercambio de exposiciones. El texto de la demanda peruana contenía los siguientes puntos:

1.- “que las dificultades entre Chile y Perú existen desde la firma de este Tratado impuesto”

2.- “Que el tratado de 1883, que quitó al Perú el Departamento de Tarapacá fue impuesto y mantenido por la violencia, y además sus disposiciones generales no han sido cumplidas por Chile.

3.- “En efecto, este Pacto estipulaba que la ocupación de las Provincias de Tacna y Arica debía ser transitoria y debía solucionarse por medio de un plebiscito en 1893. Desde ese año Chile ha mantenido esta ocupación por la fuerza expulsando periódicamente a los peruanos no sólo de las provincias sino aún del Departamento peruano de Tarapacá cedido a Chile por el tratado.

4.- “Hechos innumerables demuestran que el pacto del cual Perú pide un nuevo examen y revisión encierra un peligro inminente de guerra”.

La respuesta de Chile fue entregada en la Sociedad de las Naciones el 25 de noviembre de 1920, el texto señalaba en lo medular lo siguiente:

³⁴ Barros, M. (1970): *Historia diplomática de Chile. 1541-1938...* p. 431.

1.- “El Tratado de 1883 puso fin a la guerra del Pacífico. A esa guerra fue Chile arrastrado contra su voluntad por el Perú y Bolivia, que estaban ligados por el Tratado secreto de 1873, a cuya sombra se prepararon para el conflicto bélico de 1879.”

2.- “Vencidos el Perú y Bolivia en la contienda armada, Chile los invitó repetidas veces aún antes de su victoria definitiva a celebrar la paz”.

3.- “Sólo después de dos años las negociaciones perseverantes llegamos a convenir con el Perú el Tratado de 20 de octubre de 1883. Este pacto fue resultado de las deliberaciones desarrolladas dentro de la más absoluta libertad por parte del Gobierno legítimamente constituido en el Perú.”

4.- El Tratado de 1883 fue, pues, celebrado con todos los requisitos de la más incontestable validez, y ha sido cumplido en todas sus partes substanciales por Chile y el Perú.”

5.- “La única cuestión pendiente entre nuestros dos países es el de la nacionalidad definitiva de las provincias de Tacna y Arica.”

6.- “No es aplicable, en consecuencia, a ese Tratado, ni siquiera aparentemente, ninguna de las causales de revisión que el Pacto constituido de la Sociedad de las Naciones exige como antecedente indispensable para justificar ese recurso.”

7.- “Tampoco es efectivo el peligro de guerra de que hace mérito el Gobierno del Perú. Desde el tratado de 1883 han transcurrido 37 años, durante los cuales Chile ha invitado constantemente al Perú a pactar y a ejecutar el plebiscito, y después de los cuales se mantiene consecuente con ese propósito y persevera en él.”

La delegación chilena distribuyó la respuesta en los días 7 de diciembre y el 8 de diciembre la delegación peruana retiraba la demanda y enviaba una nota señalando ciertas correcciones a la respuesta chilena como que Chile declaró la guerra “en 1879 primero a Bolivia y después al Perú...” que además Chile “codiciaba entonces las riquezas del salitre...” Respecto al Tratado secreto entre Perú y Bolivia “tenía un carácter defensivo...” y el Tratado de Ancón fue firmado por el Perú cuando sus ejércitos y flotas estaban destruidos y sus riquezas de guano y salitre habían pasado a poder de Chile.”³⁵

La respuesta de Perú termina con que “celebra poder renovar la expresión de sus sentimientos de profunda confianza en los principios de

³⁵ Barros M. (1998): “Chile y la Sociedad de las Naciones”. *Boletín de la Academia chilena de la Historia*, año LXV-LXVI, N.º 108-109, p. 250.

justicia en que se inspirará la Sociedad de las Naciones cuando ella sea llamada a examinar y reglamentar las diferencias con Chile”³⁶.

A la respuesta peruana siguió una contestación chilena refutando cada uno de los puntos, pero bastante escuetas. Las gestiones peruanas terminaron en el mes de diciembre de 1920 y no se renovaron nunca más ante dicha Organización.

6. LA REVISIÓN DEL TRATADO DE PAZ Y AMISTAD ENTRE CHILE Y BOLIVIA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

El Tratado de Paz y Amistad del 20 de octubre de 1904 firmado por representantes de la República de Bolivia y la República de Chile con el fin de terminar el estado de guerra existente entre ambos países luego del estallido de la Guerra del Pacífico en 1879.

El Tratado de Paz y Amistad fue debatido por un largo tiempo especialmente debido a la cesión absoluta y perpetua de los territorios bolivianos ocupados por Chile, correspondientes al antiguo departamento del Litoral, actual Región de Antofagasta, lo que dejaba a la República de Bolivia sin acceso al océano Pacífico. El tratado además incluye una serie de cláusulas con el fin de suplir la carencia de una salida marítima soberana, dentro de las que se destacan la obligación de Chile de construir un ferrocarril entre Arica y La Paz, la concesión de créditos, derechos de libre tránsito hacia puertos en el Pacífico y el pago de 300 mil libras esterlinas como compensación.

Los principales contenidos del tratado de paz está la cesión definitiva de los territorios ocupados por Chile al oeste de la cordillera de los Andes, entre el paralelo 23 y el río Loa. El artículo 2.º detalla en extenso los nuevos límites.

Con la pérdida de acceso al océano Pacífico de Bolivia por los nuevos límites, el tratado provee una serie de disposiciones para favorecer el tránsito de las mercancías bolivianas a otros mercados. En el artículo 3.º, se establece la construcción de un ferrocarril que una el puerto de Arica con la ciudad de La Paz a costa del Gobierno de Chile, que asume también los compromisos bolivianos hasta por un total de 1 700 000 libras esterlinas para la construcción emprendida en los siguientes 30 años de los ferrocarriles Uyuni–Potosí, Oruro–La Paz, Cochabamba–La Paz–Santa Cruz, La Paz–Región del Beni y Potosí–

³⁶ Barros M. (1998): “Chile y la Sociedad de las Naciones”...p. 54

Santa Cruz (vía Sucre y Lagunillas). Asimismo, se establece que los ferrocarriles de Arica a La Paz, así como los demás que se construyan con la garantía del Gobierno de Chile, serán materia de acuerdos especiales entre ambos Gobiernos y de facilidades especiales al intercambio comercial de ambos países.

En el artículo 6.º quizás el más complejo, ya que “La República de Chile reconoce a favor de la de Bolivia, i a perpetuidad, el más amplio i libre derecho de tránsito comercial por su territorio i puertos del Pacífico. Ambos Gobiernos acordarán, en actos especiales, la reglamentación conveniente para asegurar, sin perjuicio para sus respectivos intereses fiscales, el propósito arriba espresado.”³⁷.

En el artículo 7.º señala que “Bolivia tendrá el derecho de constituir agencias aduaneras en los puertos que designe para hacer su comercio. Por ahora, señala por tales puertos habilitados para su comercio, los de Antofagasta i Arica.”³⁸ Y en el artículo 8º indica la posibilidad de celebrar un tratado especial de comercio entre ambos países, puesto que quedarán sujetos, en su internación y consumo, en uno i otro país, al pago de los impuestos vigentes para los de las demás naciones, i los favores, exenciones i privilegios que cualquiera de las dos Partes otorgare a una tercera .”³⁹ Se indican también algunas compensaciones de Chile a Bolivia, como el pago de 300 000 libras en dos armadas de 150 000 libras cada una y a partir de los seis meses de la ratificación del Tratado de 1904, la primera y un año después de la primera entrega, la segunda. El artículo 5.º, en tanto, indica la cancelación de diversas deudas existentes de Bolivia con Chile.

El 1 de noviembre de 1920, la delegación boliviana presento una primera nota señalando entre los aspectos más relevantes que:

- 1.- Que el Tratado le fue impuesto por la fuerza ya que, “la presión bajo la cual fue impuesto el tratado.”
- 2.- Que algunas de las disposiciones no han sido ejecutadas puesto que “la inejución por parte de Chile de algunos puntos fundamentales del Tratado destinados a asegurar la paz.”

³⁷ Riesco, G. (1904): *Tratado de paz i amistad i protocolo complementario celebrado entre las repúblicas de Chile i de Bolivia*. En: [<https://bcn.cl/2hoex>] (fecha de consulta: 18/12/23)

³⁸ Riesco, G. (1904): *Tratado de paz i amistad i protocolo...*

³⁹ Riesco, G. (1904): *Tratado de paz i amistad i protocolo...*

3.- Que el estado de las cuestiones “existentes constituyen una amenaza permanente de guerra. He aquí una prueba: la actual movilización de grandes efectivos militares que Chile ejecuta sobre la frontera boliviana a pesar del estado de paz existente entre estos dos países”

4.- Que a causa del Tratado de 1904 Bolivia pasó a ser un país absolutamente cerrado y privado de todo acceso al mar.”⁴⁰

La reacción evidente de Chile fue rechazar la nota, responderla y difundirla el 26 de noviembre de 1920. Dicha respuesta señalaba que el Tratado fue celebrado “veintiún años después de la guerra a la cual dio fin, sin que mediara ni compulsión, que era imposible, ni siquiera presión alguna de Chile para su celebración” agregaba que “todas las obligaciones que Chile contrajo están cumplidas y satisfechas, sin excepción alguna” y que lo del ferrocarril de “Arica a La Paz construido por Chile a sus expensas para Bolivia, tiene un plazo para cuya expiración faltan todavía algunos años.”. Respecto a la amenaza a la guerra refiere que “no ha habido jamás de parte de Chile desde 1883, pensamiento ni aún remoto e ira a la guerra con Bolivia, ni siquiera se ha producido después de esa fecha entre nuestros dos países incidencia alguna entre nuestras fuerzas armadas.” Y respecto a lo fundamental, el territorio, la contestación de Chile fue que “Bolivia renunció libre y espontáneamente al territorio que mediaba entre nuestra provincia norte y la provincia de Tarapacá. . . y que Chile ha dado a Bolivia todo el acceso al mar que está en su mano darle...”. La contestación chilena en este último punto fue tajante y taxativa puesto que:

Bolivia, señores delegados, tiene hoy día mejor acceso al mar que antes de la guerra de 1879 que Bolivia misma provocó. En aquella época, ese país no ejercía sino una soberanía nominal sobre una costa solitaria y separada de la sede de su gobierno, por montañas que ningún ferrocarril atravesaba; en tanto que Chile acusado por Bolivia de haberle privado su acceso al mar, le ha proporcionado mediante el Tratado de 1904, una comunicación fácil al Océano, acortando las distancias de las regiones productivas de Bolivia, con la construcción de una vía férrea y facilitando al mismo tiempo, la construcción de toda una red de ferrocarriles que le han impuesto una erogación de más de seis millones de libras.⁴¹

⁴⁰ Zambrana, F. (1922): La demanda boliviana ante la Liga de las Naciones. Documentos y comentarios de un exdelegado. Escuela tipográfica. Bolivia, p.26.

⁴¹ Zambrana, F. (1922): La demanda boliviana ante la Liga de las Naciones...

La delegación chilena rechazó la nota boliviana arguyendo que es contraria al Tratado de Paz y amistad suscrito con Bolivia pues este ha asegurado la paz, y que ninguno de los puntos aduce en ninguna de las causales que el Pacto de la Liga de las Naciones exige eran antecedentes suficientes para justificar esos recursos. A pesar de la respuesta chilena, Bolivia exigió que se pusiera en la orden del día de modo de obligar a la presidencia de la Asamblea a revisarlo. Ante cierta sorpresa, el presidente de la asamblea aceptó la inscripción amparándose en el artículo 4º que señalaba que:

Si la divergencia no ha podido arreglarse, el consejo redacta y publica un informe, votado sea por unanimidad o por mayoría de votos, para hacer conocer las circunstancias de la divergencia y las soluciones que recomienda como las más equitativas y mejor apropiadas para el caso.⁴²

Bolivia la puso en la orden del día y la delegación chilena nuevamente lo rechazó y en la presentación de la nota señalaba que “la cuestión a la cual la delegación boliviana quiere interesar a la Asamblea no está en ningún respecto comprendida en la competencia ni en la jurisdicción de la Sociedad de las Naciones ni en ninguno de sus órganos.”⁴³

Para esta contestación la respuesta chilena se centró tanto en los argumentos bolivianos, sino que más bien en las competencias de la Asamblea, ya que la revisión de los Tratados por parte del organismo supranacional es “nada más que en un caso expresamente especificado, a saber. El caso de los tratados que se hacen inaplicables” y para Chile el tratado es aplicable, se ha aplicado y sólo quedan cuestiones pendientes cuyos plazos no están acabados.

⁴² Barros, M. (1970): *Historia diplomática de Chile. 1541-1938*, Ediciones Ariel. Barcelona. p. 257.

⁴³ Sociedad de las Naciones. (1920) *The dispute between Chile and Bolivia - Delegation of Chile to the League of Nations - as a result of letters of December 17 and 19, opposing the request of Bolivia, notes that this opposition has the character of raising the previous question the registration itself of the request for the agenda.* En: [<https://archives.ungeneva.org/le-differend-entre-le-chili-et-la-bolivie-delegation-du-chili-a-la-societe-des-nations-comme-suite-a-des-lettres-des-17-et-19-decembre-faisant-opposition-a-la-demande-de-la-bolivie-remarque-que-cette-opposition-a-le-caractere-de-soulev/download>] (fecha de consulta: 20/12/23)

Hubo respuesta de Hymanns, presidente de la Asamblea indicando que “esta inscripción no constituye, por otra parte, sino un acto puramente material y sin importancia jurídica. Como les he dado pública seguridad, no prejuzga en nada la competencia de la Asamblea para examinar la cuestión.”⁴⁴

Chile siguió respondiendo con otra nota insistiendo en tema de las competencias de la Liga de las Naciones señalando que esta “no es competente para revisar los tratados internacionales que al contrario ha sido constituido para consolidarlos, que este principio se encuentra inscrito en el artículo primero de su estatuto constitucional, que le sirve de fundamento...”⁴⁵

La situación así planteada generó un debate mucho más grande que era si la Asamblea podía conocer cualquier asunto o sólo las que mandaba el pacto. Este debate implicó que Chile encomendara a Alejandro Álvarez la redacción de un libro titulado “De la no revisión de los tratados de Paz cuyos ejemplares fueron distribuidos a todas las delegaciones y el 3 de septiembre de 1921 se envió una nota insistiendo en que el tema de la demanda boliviana fuese incluido en la agenda de la Liga.

La defensa chilena se planteó férreamente en que si se aceptaba la demanda boliviana se podían revisar todos los Tratados de Paz, se ponía en entredicho el Derecho Internacional y el derecho de Gentes, pues admitir que “los tratados pueden ser revisados por la Asamblea sería desconocer el fundamento de la vida internacional y hacer de las Asamblea un super-estado...”⁴⁶ Un segundo aspecto que Chile fue a partir del ya citado artículo 19 sobre el concepto de invitar y que se refiere a tratados inaplicables. Lo de invitación, no obliga y el tratado ha sido aplicado, así que no correspondía su revisión y nada de lo ejecutado ni las relaciones entre Chile y Bolivia pone en peligro la paz.

⁴⁴ Sociedad de las Naciones (1921): The dispute between Chile and Bolivia - Belgian Office of the League of Nations and Mr Hymans - copies of the letters exchanged between Mr Hymans and the delegates of Chile to the League of Nations on the procedure to be followed as regards the request from Bolivia. En: [https://archives.unige.ch/le-differend-entre-le-chili-et-la-bolivie-bureau-belge-de-la-societe-des-nations-et-m-hymans-copie-des-lettres-echangees-entre-m-hymans-et-les-delegues-du-chili-aupres-de-la-societe-des-nations-au-sujet-de-la-procedure-a-suivre-quant-a/download] (fecha de consulta: 20/12/23)

⁴⁵ Sociedad de las Naciones (1921): The dispute between Chile and Bolivia - Belgian Office of the League of Nations and Mr Hymans...

⁴⁶ Barros, M. (1970): Historia diplomática de Chile...p. 262

En 1921 la Asamblea quedó en manos del neerlandés Van Karneveek quien para zanjar la situación propuso la creación de un grupo de estudio con facultades limitadas cuya tarea fue dilucidar sin procedía poner en agenda y en la orden del día el asunto. Por temas de atraso en las instrucciones desde Santiago de Chile hubo igualmente presentaciones en la Asamblea. Finalmente se nombró una Comisión de gran prestigio.

La Comisión informó “que la demanda de Bolivia es inadmisibile, pues la Asamblea de la Sociedad de las naciones no puede modificar por sí misma ningún Tratado”⁴⁷ De esta manera quedó terminada la gestión de la República de Bolivia ante la SDN.

CONCLUSIÓN

Las presentaciones de las delegaciones bolivianas y peruanas ante la SDN significaron poner en discusión lo fundamental respecto a los Tratados internacionales: en primer lugar, si la SDN tenía facultades para su revisión. Los argumentos esgrimidos por Perú y Bolivia decían relación con que habían sido tratado a la fuerza, que no se habían cumplido y que ponían en riesgo la paz. La postura chilena argumentó en contra de los planteamientos de los países vecinos, pero fundamentalmente que no procedía porque la Asamblea invitaba, y eso no obliga y quien no estaba en riesgo la paz. Toda la artillería diplomática se sustentaba en debatir sobre el artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

⁴⁷ Sociedad de las Naciones (1921) Dispute between Chile and Bolivia - Committee of Jurists: Mr. M. de Peralta Mr. A. Struycben Mr. V. Sclaloja. - Declares that as submitted, Bolivia's request is irreceivable - Assembly Document A124. En: [<https://archives.ungeneva.org/differend-entre-le-chili-et-la-bolovie-commission-des-juristes-m-m-de-peralta-m-a-struycben-m-v-sclaloja-declare-que-telle-quelle-a-ete-presentee-la-demande-de-la-bolovie-est-irrecevable-document-de-lassemblee-a124/download>] (fecha de consulta: 20/12/23)

BIBLIOGRAFÍA

Amayo, Enrique (1988), *La política británica en la Guerra del Pacífico*. Chile, Editorial Horizonte.

Barros, Mario (1998), “Chile y la Sociedad de las Naciones”, *Boletín de la Academia chilena de la Historia*, año LXV-LXVI, Nº108-109. pp. 229-276

Barros, Mario, (1970). *Historia diplomática de Chile. 1541-1938*, Barcelona, Ediciones Ariel.

Bernal, Raúl. (1996), “Evolución histórica de las relaciones políticas y económicas de Chile con las potencias hegemónicas: Gran Bretaña y Estados Unidos”. *Estudios Internacionales*, 29 (113). pp 19–72.

Cavallo, Ascanio y Cruz, Nicolás. (1981), *Las guerras de la guerra. Perú, Bolivia y Chile frente al conflicto de 1879*. Santiago. Instituto de Estudios Humanísticos.

Cavieres, Eduardo, y Aljovín, Cristóbal (Ed.) (2005), *Chile-Perú; Perú-Chile. Desarrollos políticos, económicos y culturales, 1820- 1920*. Chile, P. Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de San Marcos.

Cid, Gabriel (2002), *La guerra contra la confederación*. Santiago, UDP.
Couyoumdjian, Juan R. (1986), *Chile y Gran Bretaña durante la primera guerra mundial y la postguerra, 1914-1921*. Santiago, Editorial Andrés Bello.

De Althaus, Miguel (1979), “Identidad nacional y Estado en el Perú”. En: Arróspide de la flor, César, et al. (comps.) *Perú: identidad nacional*. Lima, CEDEP.

Donoso, Carlos y Rosenblitt, Jaime (Eds.). (2009), *La guerra contra la Confederación. imaginario, nacionalista y memoria colectiva en el siglo XIX chileno*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales

El Diario Ilustrado, Santiago, 12 de octubre de 1902.

Errázuriz, Federico (1874), “Chile -Bolivia. Tratado de límites”. En: [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15704%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15699%2526JNID%253D12,00.html] (fecha de consulta: 18/12/23).

Escobari, Jorge (2013) *Historia diplomática de Bolivia*, 6a edición, La Paz, Editorial Plura.

García Pérez, Juan. (2005), “Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX”. *Revista Norba*. Vol. 18. pp. 215-241.

Ibarra, Patricio (2018), “Bolivia no tiene mejor amigo que Chile, ni peor verdugo que el Perú: dos cartas de Justiniano Sotomayor a Hilarión Daza, abril de 1879”. *Revista de Historia y Geografía*, 38. Pp. 201-211.

Lacoste, Pablo. (2015), “Enclaustramiento de Bolivia y visión del otro: nueva mirada a los orígenes de la Guerra del Pacífico.” *Cuadernos de Historia*, (43). pp.109-13

Lagos, Guillermo (1981), *Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Perú*. Santiago, Andrés Bello.

Lagos, Guillermo (2013), “La aspiración marítima de Bolivia”, *Estudios Internacionales* (176), pp. 99-134

Lois, Carla (2019), “De las fronteras coloniales del imperio hispánico en América a los límites internacionales entre Estados latinoamericanos independientes: génesis de la imposibilidad de un mapa político de Sudamérica consensuado”. *Revista de historiografía* 30, pp. 207-222.

Mellafe, Rafael (2015), *Mitos y verdades de la Guerra del Pacífico*. Chile, Legatum.

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización (1919-1923) Noviembre a Junio.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. (2014), *Libro del Mar de Bolivia*. Bolivia, Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima – DIREMAR.

Oblitas, Edgar (1983), *Historia secreta de la Guerra del Pacífico 1879-1904*. Bolivia, Editorial Tupac Katari.

Ortega, Luis (1984), *Los empresarios, la política y los orígenes de la Guerra del Pacífico*. Chile, Flacso.

Pacto de la Sociedad de las Naciones. (1919): En: [<https://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919>] (fecha de consulta: 18/12/23)

Parkerson, Phillip T. (1984), *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú-Boliviana: 1835-1839*. La Paz, Juventud.

Portales, D. (1793-1837): “Carta de Diego Portales a Manuel Blanco Encalada, 10 septiembre 1836”. En: [<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-98330.html>] (fecha de consulta: 10/12/23)

Ruiz-Tagle, Emilio (1992), *Bolivia y Chile: el conflicto del Pacífico*. Santiago, Editorial Andrés Bello.

Sater, William (2005), *La imagen heroica en Chile: Arturo Prat, santo secular*. Santiago, Centro de Estudios Bicentenario.

Serrano del Pozo, Gonzalo (2022), “Dinámicas informativas, precariedades y propaganda política en tiempos de guerra. El rol de la prensa en la consolidación de la victoria de Chile frente a la Confederación Perú-boliviana (1836-1839)”. *Revista de Historia*, 29 (1), pp. 250-270

Sociedad de las Naciones (1921) Dispute between Chile and Bolivia - Committee of Jurists: Mr. M. de Peralta Mr. A. Struycken Mr. V. Sclaloja. - Declares that as submitted, Bolivia's request is irreceivable - Assembly Document A124. En: [<https://archives.ungeneva.org/differend-entre-le-chili-et-la-bolivie-commission-des-juristes-m-m-de-peralta-m-a>]

struycben-m-v-sclaloja-declare-que-telle-quelle-a-ete-presentee-la-demande-de-la-bolivie-est-irrecevable-document-de-lassemblee-a124/download] (fecha de consulta: 20/12/23).

Sociedad de las Naciones (1921): The dispute between Chile and Bolivia - Belgian Office of the League of Nations and Mr Hymans - copies of the letters exchanged between Mr Hymans and the delegates of Chile to the League of Nations on the procedure to be followed as regards the request from Bolivia. En: [<https://archives.ungeneva.org/le-differend-entre-le-chili-et-la-bolivie-bureau-belge-de-la-societe-des-nations-et-m-hymans-copie-des-lettres-echangees-entre-m-hymans-et-les-delegues-du-chili-aupres-de-la-societe-des-nations-au-sujet-de-la-procedure-a-suivre-quant-a/download>] (fecha de consulta: 20/12/23).

Sociedad de las Naciones. (1920) The dispute between Chile and Bolivia - Delegation of Chile to the League of Nations - as a result of letters of December 17 and 19, opposing the request of Bolivia, notes that this opposition has the character of raising the previous question the registration itself of the request for the agenda. En: [<https://archives.ungeneva.org/le-differend-entre-le-chili-et-la-bolivie-delegation-du-chili-a-la-societe-des-nations-comme-suite-a-des-lettres-des-17-et-19-decembre-faisant-opposition-a-la-demande-de-la-bolivie-remarque-que-cette-opposition-a-le-caractere-de-soulev/download>] (fecha de consulta: 20/12/23)

Tapia, Ana María (2018), “La ocupación de Lima tras las batallas de Chorrillos y Miraflores: los primeros meses de organización”. En J. Chaupis & C. Tapia (Eds.), *La Guerra del Pacífico 1879-1884: ampliando las miradas en la historiografía chileno-peruana*. Chile, Legatum.

Ugarte, Emilio José. (2014), “La Guerra del Pacífico como referente nacional y punto condicionante de las relaciones chileno-peruanas.” *Si Somos Americanos*, 14 (2), pp.159-185

Villalobos, Sergio (2002), *Chile y Perú. La historia que nos une y nos separa*. 1533-1883. Santiago, Editorial Universitaria

Wilson, Fernando (2015), “Operaciones navales en la Guerra del Pacífico desde la perspectiva de la construcción del poder naval chileno”. En E. Cavieres & J. Chaupis (Eds.), *La Guerra del Pacífico en perspectiva histórica. Reflexiones y proyecciones en pasado y en presente*. Chile, Universidad de Tarapacá

Zambrana, Florián, (1922), *La demanda boliviana ante la Liga de las Naciones. Documentos y comentarios de un exdelegado*, Escuela tipográfica, La Paz, Bolivia

Chile y el mundo de entreguerras: dinámicas del sistema internacional americano en el contexto de la Guerra del Chaco y el papel de los actores internacionales (Comisión de Neutrales, ABCP, Sociedad de Naciones)*

Chile and the inter-war world: dynamics of the American international system in the context of the Chaco War and the role of international actors (Neutrals Commission, ABCP, League of Nations).

MAURICIO RUBILAR LUENGO Y CLAUDIO TAPIA FIGUEROA

Universidad Católica de la Santísima Concepción; Universidad Técnica Federico Santa María

rubilarm@ucsc.cl ; claudio.tapia@usm.cl

ORCID: 0000-0003-2244-0640; 0000-0002-6879-9387

Recibido: 12/01/2024. Aceptado: 10/03/2024.

Cómo citar: Rubilar Luengo, Mauricio y Tapia Figueroa, Claudia, “Chile y el mundo de entreguerras: dinámicas del sistema internacional americano en el contexto de la Guerra del Chaco y el papel de los actores internacionales (Comisión de Neutrales, ABCP, Sociedad de Naciones)”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 114-148.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.114-148>

Resumen: El período de entreguerras (1919-1939) se caracterizó por importantes modificaciones en la dinámica del funcionamiento del sistema internacional a partir de la irrupción de nuevos actores y organizaciones supranacionales que asumieron roles activos en la búsqueda de soluciones a los conflictos que se desarrollaron en dicho período. En el ámbito del sistema internacional americano uno de los conflictos más relevantes fue la guerra del Chaco (1932-1935) que enfrentó a Bolivia con Paraguay. El presente artículo tiene como objetivo caracterizar dicho sistema internacional americano a partir del estudio de la dinámica que adoptaron los distintos actores internacionales frente a la guerra y la búsqueda de la paz. Planteamos que la política exterior de los estados americanos involucrados en la búsqueda de la paz en la guerra del Chaco

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s). PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación.

(fundamentalmente Chile, Argentina y Estados Unidos) estuvo fuertemente condicionada por sus respectivos objetivos nacionales y hemisféricos, las rivalidades regionales y la desconfianza frente al papel de la Sociedad de Naciones.

Palabras clave: Chile, Entreguerras, Diplomacia, Guerra del Chaco, Sociedad de Naciones.

Abstract: The inter-war period (1919-1939) was characterised by important changes in the dynamics of the functioning of the international system due to the emergence of new actors and supranational organisations that took on active roles in the search for solutions to the conflicts that developed during this period. Within the American international system, one of the most relevant conflicts was the Chaco War (1932-1935), which pitted Bolivia against Paraguay. The aim of this article is to characterise the American international system by studying the dynamics adopted by the different international actors in the face of war and the search for peace. We argue that the foreign policy of the American states involved in the search for peace in the Chaco War (mainly Chile, Argentina and the United States) was strongly conditioned by their respective national and hemispheric objectives, regional rivalries and mistrust of the role of the League of Nations.

Keywords: Chile, Interwars, Diplomacy, Chaco War, League of Nations.

INTRODUCCIÓN

El período de entreguerras (1919-1939) se caracterizó por importantes transformaciones en la dinámica del sistema internacional tras las enormes consecuencias de la Gran Guerra y por la irrupción de nuevos actores y organizaciones de nivel global como fue la Sociedad de Naciones y la consolidación de los Estados Unidos como potencia hegemónica en el hemisferio occidental. De igual manera, la etapa de entreguerras significó el predominio teórico de principios como el multilateralismo, la búsqueda de la paz internacional y la solución de los conflictos por medio de las negociaciones y el rechazo a los enfrentamientos bélicos. No obstante, el período de entreguerras no pudo escapar al ambiente de conflictividad internacional producto de las propias consecuencias de los tratados de paz de Versalles, las ambiciones de los estados europeos, la desconfianza entre los antiguos enemigos y el débil papel que caracterizó el accionar del principal organismo internacional de la época, La Sociedad de Naciones.

De igual manera, el mundo americano no estuvo ajeno a los efectos de los cambios operados en el sistema internacional de posguerra. El nuevo orden americano observó la definitiva consolidación de la hegemonía estadounidense en el campo político y económico mediante el predominio de sus intereses e influencia a través de la profundización de las inversiones de capital en las economías latinoamericanas y la consolidación de la política panamericana en las relaciones internacionales

con los estados de la región. Paralelamente, la realidad política y económica de los países latinoamericanos estuvo condicionada por la inestabilidad a raíz de los conflictos internos, el choque de intereses de las potencias hegemónicas (Gran Bretaña y Estados Unidos) y el desarrollo de proyectos políticos de carácter reformistas y revolucionarios que condicionaron el accionar de los estados en el sistema internacional americano.

Uno de los acontecimientos que marcó el desarrollo de las políticas exteriores de los países americanos en la década de los años 30 del siglo XX fue la guerra del Chaco, conflicto bélico que enfrentó a las naciones de Bolivia y Paraguay por el control del territorio del Chaco Boreal, disputa que hundía raíces en el siglo XIX en virtud de la desmembración territorial del imperio español. El impacto de la guerra fue profundo en el sistema internacional ya que varios países de la región interactuaron y mediaron en el conflicto a fin de generar un alto al fuego. Ejemplo de ello fue el papel que asumió la Comisión de Neutrales (liderada por los Estados Unidos), el papel de mediación de estados sudamericanos a través del ABCP (Argentina, Brasil, Chile, Perú) y el rol que buscó asumir la Sociedad de Naciones como garante de la paz internacional. En ese sentido, el conflicto llamó profundamente la atención de los estados vecinos como Chile y Argentina, quienes rápidamente se consagraron como los principales países mediadores de conflicto y buscaron resolver, mediante la intervención de pactos, propuestas y soluciones el conflicto boliviano-paraguayo. La Guerra del Chaco permite constatar uno de los primeros intentos de aplicación de los principios de solución pacífica de conflictos en la década de los 30 en el campo americano¹.

En virtud de lo expuesto este trabajo busca responder algunas interrogantes: ¿cómo fue la dinámica que asumió el sistema internacional americano en los años 20 y 30 y, en particular, las características de la política exterior de los Estados Unidos como potencia hegemónica americana bajo la denominación de la “Buena Vecindad”? De igual forma, clarificar ¿de qué manera la política regional de Chile y Argentina en los años 30 se desenvolvió frente a la guerra del Chaco? y, por último, ¿qué papel cumplieron y qué factores limitaron el accionar de organismos internacionales como la comisión de Neutrales y la Sociedad de Naciones

¹ Noda, Carlos (2004). “Relaciones internacionales, poder y consideraciones internas. La disputa sobre el Chaco: evolución de un conflicto en el mundo post-versalles”. En *Derecho y Sociedad*, n° 24, p. 218.

en la búsqueda de la paz en el conflicto chaqueño? En virtud de dichas interrogantes, el presente artículo tiene como objetivo caracterizar dicho sistema internacional americano a partir del estudio de la dinámica que adoptaron los distintos actores internacionales frente a la guerra del Chaco en la búsqueda de la paz. Planteamos que la política exterior de los estados americanos involucrados en las gestiones de paz en la guerra del Chaco (fundamentalmente Chile, Argentina y Estados Unidos) estuvo fuertemente condicionada por sus respectivos objetivos nacionales y hemisféricos, las rivalidades regionales y la desconfianza frente al papel de organismos internacionales como la Comisión de Neutrales y la Sociedad de Naciones. Las fuentes consultadas se centraron en la recopilación de información a través de las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile para el período en estudio, las cuales se encuentran disponibles en el Archivo Histórico de la Biblioteca Municipal de Concepción. De igual manera documentación de la República Argentina. Asimismo, recopilamos una variada bibliografía especializada que, a través de libros, artículos, monografías, tesis y documentos de internet, aportarán valiosa información para el desarrollo de este trabajo.

1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL AMERICANO. LA POLÍTICA HEGEMÓNICA DE LOS ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE LA “BUENA VECINDAD” Y LA POLÍTICA REGIONAL DE CHILE Y ARGENTINA EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 30

La década de los años 20 y 30 del siglo XX se caracterizó por transformarse en una etapa de transición en las relaciones internacionales americanas. El período de entreguerras observó la consolidación de la influencia estadounidense en la política y economía del hemisferio occidental, lo que significó el reacomodo de las políticas exteriores de los estados del mundo latinoamericano en función de sus intereses nacionales y los de la potencia hemisférica. Uno de los principales fenómenos en la política internacional de dicha etapa fue el Panamericanismo que se materializó en el desarrollo de importantes conferencias en la etapa de posguerra cuyo principal objetivo fue alinear y orientar el accionar internacional de los estados americanos a partir de los objetivos hemisféricos de los Estados Unidos. De acuerdo a Lemus, la política exterior entre Estados Unidos e Iberoamérica se construyó mediante un

entramado de intereses, objetivos y de medios². El sustento ideológico de dicha política exterior se encuentra en la llamada *Doctrina Monroe* (1823) y en la creencia-mito del *Destino Manifiesto* que justificaba el derecho de los Estados Unidos para intervenir en el hemisferio occidental con el objetivo de crear una zona de influencia hegemónica y garantizar sus intereses. Dicho “derecho” se materializó con la guerra cubano-hispano-estadounidense de 1898 y la posterior formulación del llamado corolario Roosevelt que dio origen a la política del *big stick* que transformó a los Estados Unidos en el policía de occidente. Junto a los motivos de orden moral (misión civilizadora), la autoasignación de este derecho se relacionó directamente con la defensa de los intereses económicos en la zona del Caribe y América Central mediante la protección de las inversiones y empresas estadounidenses a través de la llamada *Diplomacia del dólar* implementada por el presidente Taft. Esta política tuvo su apogeo en el período 1898-1933 y se caracterizó por una activa intervención militar estadounidense en distintos países de la región centroamericana y el Caribe³.

1. 1. Política exterior de Estados Unidos en la década de los 30: F.D. Roosevelt y el “Buen Vecino”

En un contexto marcado por los profundos efectos sociales y económicos de la gran depresión de 1929 en la sociedad estadounidense, el 2 de julio de 1932 la convención demócrata de Chicago designó a Franklin Delano Roosevelt candidato a la presidencia de los Estados Unidos para competir con el presidente Hoover que buscaba su reelección. Especialmente significativo fue el título del discurso de Roosevelt: *A New Deal*⁴. En los meses siguientes, durante el transcurso de la campaña electoral, Roosevelt se esforzó por generar confianza entre los distintos sectores de la sociedad estadounidense, apostando por la redistribución de

² Lemus, E. (2008): “Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación” en J.C. Pereira, *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona, Ariel, p. 329.

³ Rubilar, M. (2017): “Cambio y continuidad en América Latina en el contexto de la Guerra Fría interamericana (1959-1990)”, en R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez (Dir.): *El Colapso del Comunismo (1989-1991). Visiones desde Europa y América*, Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, pp. 156-157.

⁴ Link, A. (1962): *American Epoch. A history of the United States since the 1890's*, New York, Alfred A. Knopf, pp. 378-379.

los ingresos federales y por restaurar el poder de compra de la población. En su campaña hizo una llamada de atención a “los olvidados”, quienes estaban sufriendo más duramente la crisis y que componían la base de la pirámide social y económica del país. Planteó la necesidad de llevar a cabo reformas con una mayor intervención del gobierno federal al entender que éste tiene que asumir una mayor responsabilidad en el bienestar público⁵. Finalmente, en las elecciones celebradas en noviembre, F. D. Roosevelt consiguió ganar 42 de los 48 Estados, así como una amplia mayoría demócrata en ambas Cámaras del Congreso⁶. Para Hobsbawm tras el Crack del 29, las tres alternativas de gobierno que podían darse eran, el fascismo, el comunismo marxista o el capitalismo democrático reformador siguiendo los postulados económicos de Keynes. Esta última opción fue a la que se acogieron Roosevelt y su gobierno a partir de 1933.⁷

En el campo de la política internacional americana, Roosevelt impulsó *the good neighbor policy* o política del Buen Vecino⁸, la cual se transformó en la principal estrategia de relaciones con América Latina durante el período, como medio de impedir la influencia europea en la región, mantener la estabilidad política en el continente y asegurar el liderazgo estadounidense⁹. Dicha política buscó fortalecer la colaboración entre los estados, renunciando a la intervención directa y potenciando los organismos internacionales de diálogo. En su discurso del 4 de marzo de 1933, Roosevelt planteó su idea matriz: “en el campo de la política mundial, dedicaría esta nación a la política de buen vecino –el vecino que respeta a sí mismo y, porque lo hace, respeta los derechos de los otros-, el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos en y con un mundo de vecinos”¹⁰. La expresión práctica de esta nueva política exterior se observó en el caso de Cuba con la derogación de la Enmienda Platt que legitimaba la intervención estadounidense en la política interna de La Habana. De igual manera lo expresó la actitud asumida por el gobierno de Roosevelt de no intervenir frente a las

⁵ Bosch, A. (2005): *Historia de Estados Unidos*, Barcelona, Crítica p. 71.

⁶ Link, A. (1962): *American Epoch*, op. cit., p. 379.

⁷ Hobsbawm, E. (1999): *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, p. 63.

⁸ Link, A. (1962): *American Epoch*, op. cit., pp. 455-463.

⁹ Dallek, R. (1995): *Franklin D. Roosevelt and America Foreign Policy 1932-1945*, New York, Oxford University Press.

¹⁰ Citado por Lemus, E. (2008): “Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación”, op. cit., pp. 329.

expropiaciones y nacionalizaciones llevadas a cabo por el gobierno de Lázaro Cárdenas en México en 1938 y en Bolivia en 1937¹¹.

A pesar del fortalecimiento de la colaboración y la reducción del intervencionismo, la política del Buen Vecino no significó la renuncia del control hegemónico de los Estados Unidos en sus relaciones internacionales con los países latinoamericanos. De esta manera la retórica de solidaridad y los métodos cooperativos en las relaciones con los países latinoamericanos facilitarían la formación de mercados externos para los productos e inversiones estadounidenses, además de garantizarle el abastecimiento de materias primas para sus industrias.

La política del Buen Vecino más allá de las diversas apreciaciones le fue inherente una estrategia continental que se esfuerza para integrar las diversas dimensiones de las relaciones interamericanas. De acuerdo con Vargas, Roosevelt había definido la política de su gobierno hacia los pueblos latinoamericanos en cuatro temas predominantes. 1) un profundo interés en procurarse la buena voluntad de la América Latina; 2) la idea de que la buena voluntad acrecentaría el comercio; 3) una actitud favorable hacia la idea de formar una comunidad de naciones; 4) rechazo de la intervención arbitraria en los asuntos internos de los países latinoamericanos. De esta manera la séptima Conferencia Interamericana de Montevideo en 1933 dio la oportunidad a los Estados Unidos de demostrar que la política del Buen Vecino podía convertirse en realidades tangibles. La actitud de la delegación estadounidense fue distinta a la que su país había sustentado en la Conferencia de La Habana de 1928. Los Estados Unidos suscribieron en Montevideo la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados que contenía el principio de que ningún estado puede intervenir en los asuntos internos de otro Estado. Sin embargo, los Estados Unidos dejaron establecidas algunas reservas al suscribir el Convenio¹². Relevante fue, por tanto, la actitud que asumió los Estados Unidos en la posterior Conferencia de Buenos Aires de 1936 en relación a la confirmación de la materialización de los principios de la política del Buen Vecino.

1.2. Política exterior de Chile en la década de los años 30

¹¹ Rubilar, M. (2017): “Cambio y continuidad en América Latina en el contexto de la Guerra Fría interamericana (1959-1990)”, *op. cit.*, p. 158.

¹² Vargas, A. (1978): “La política de la “Buena Vecindad”” en *Revista Estudios*, N° 1, p.56.

La política exterior de Chile se podría definir, según la mirada de Sánchez, como el conjunto de creencias, valores y tradiciones a través de las cuales el país ha intentado resguardar su soberanía, defender sus intereses nacionales, al mismo tiempo, que se ha esforzado por maximizar en forma solidaria, los beneficios provenientes de sus vinculaciones políticas, comerciales, diplomáticas con el medio ambiente regional y mundial. La forma como los gobiernos han creído preservar e incrementar estas tradiciones a través de decisiones y actividades han dado lugar a distintos estilos de conducción político-diplomática de las relaciones internacionales de Chile¹³. A partir de la década de 1930, Chile desarrolló una política exterior moderada y estable, que se centró en la defensa de principios jurídicos internacionales y en la proyección de sus valores democráticos internos en el sistema internacional¹⁴.

Para Fernandois la política exterior de Chile en dicha década se fundamentó en la recuperación de las graves consecuencias económicas y sociales de la Gran Depresión a través del control de divisas y establecer tratados de compensación¹⁵. Cuando asumió el presidente Arturo Alessandri Palma y tomó juramento a su flamante gabinete, el 24 de diciembre de 1932, existían todas las razones para presentir el futuro con franco pesimismo, porque a partir del 5 de septiembre de 1924, no había habido en Chile la normalidad republicana propia del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX.¹⁶ El principal esfuerzo de la segunda administración de Alessandri Palma se encaminó a equilibrar el presupuesto. Sin embargo, la reactivación económica también debe ser incluida como uno de los objetivos de su programa. Durante esta fase se desarrolló el primer plan de acción más o menos coherente desde que se había iniciado la Gran Depresión, el cual fue encabezado por el ministro de Hacienda, Gustavo Ross. El ministro buscó restaurar la prosperidad por medio de un cierto nacionalismo económico mediante un Estado más activo en el plano

¹³ Sánchez, W. (1979): *Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, p. 34.

¹⁴ Portales, C. y Van Klaveren, A. (1994). "La política exterior chilena en un mundo en cambio", en *Proposiciones*, N° 25, p. 63.

¹⁵ Fernandois, J. (2005): *Mundo y fin del mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 126.

¹⁶ Barros, M. (1970): *Historia diplomática de Chile 1541-1938*, Barcelona, Ariel, pp. 728-731.

financiero y de activismo en la gestión¹⁷. Factor clave para la recuperación económica resultó la profundización de los vínculos económicos y políticos entre los Estados Unidos y Chile. A pesar del antagonismo anterior entre ambos países, señala Bernal-Meza, producto de la crisis del 29 y siendo Chile uno de los países más afectados, la dependencia económica de este último se hizo visible y Estados Unidos se convirtió en el principal mercado y proveedor de bienes y financiamiento para Chile¹⁸. En tanto, Fernandois afirma que entre los dos países no se manifestó una cercanía más bien una distanciamiento a raíz del nacionalismo económico y una serie de medidas como el cese de pago de la deuda externa, congelamiento de fondos de dólares, control de divisas, intervencionismo estatal y tratados de compensación con países europeos que desarrollaba Chile y que chocaba con los intereses de los norteamericanos¹⁹.

A pesar de las desconfianzas históricas es necesario comprender que para Chile resultó clave el fortalecimiento de sus relaciones con los Estados Unidos. A fines de la década se presentan los vínculos ante el público chileno bajo la figura de problemas específicos como el arreglo de las compañías salitreras la COSACH, después la CONVESEA, también el pago de la deuda externa, los acuerdos acerca del pago de impuestos y tímidamente, la cuestión del cobre o sea la propiedad norteamericana de una fuente sustancial de ingresos para el estado chileno²⁰. Con esto se puede apreciar que Chile necesitaba a los Estados Unidos en lo económico, en especial, para los créditos y Chile era dependiente del capital estadounidense ya que tras la crisis de 1929 hubo una pérdida de ingresos en el sector salitrero y la caída del cobre se intensificó. Es por esta razón que Alessandri tiene una relación más pragmática con los Estados Unidos, es decir, la relación entre ambos países era específicamente por el ámbito económico. En el año 1933 la embajada de Chile aludió al Buen Vecino para justificar una petición a Estados Unidos, en orden a no promover una industria estatal de salitre sintético. En 1935 el presidente Alessandri afirmaba “que los esfuerzos del Gobierno Estados Unidos para restablecer

¹⁷ Fernandois, J. (2022). “La política exterior chilena durante Entreguerras: adaptación, crisis, nuevo camino”, en J. L. Carrellán (Editor), *Tiempos convulsos. Chile en el período de Entreguerras (1920-1940)*, Santiago de Chile, Historia Chilena, p. 108.

¹⁸ Bernal-Meza, R. (2020): *Historia de las relaciones internacionales de Chile (1810-2020)*, Santiago, RIL editores, p. 341.

¹⁹ Fernandois, J. (1996): *Abismo y cimientto, Gustavo Ross y las Relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 73.

²⁰ *Ibid*, p. 66.

el comercio sobre las bases de libertad que prevalecían antes de la era de las reflexiones son perfectamente comprendido por nosotros y que la gran República del norte continúa ocupando el puesto preponderante en nuestro comercio”²¹.

Desde la perspectiva de la historiografía chilena, Morandé argumenta que las relaciones entre ambos países lograron una mejoría a partir del año 1933 en el marco de la conferencia panamericana de Montevideo y la política del Buen Vecino, ya que ambos estados reconocieron el principio de igualdad y cooperación entre las naciones del hemisferio²². En tanto, Fermandois, expresa que la política de “Buena Vecindad” no era color de rosa y, en cuanto a entablar una amistad como tal entre EE.UU. y el resto de los Estados americanos. Esta política ya existía desde mucho antes, solo que ahora querían disfrazarla de idealismo: “la transformación (de la política) no fue revolucionaria”, esto provocó una reacción crítica que ve en ellas las oportunidades perdidas ya que Estados Unidos quería transformar al continente con un afán hegemónico²³.

1.3. Política exterior de Argentina y sus vínculos con los Estados Unidos en los años 30

A partir de 1929 el mundo entero vivió una profunda crisis económica a raíz de la caída de la bolsa de Nueva York cuyo efecto se propagó rápidamente a todas las bolsas del mundo. La crisis provocó una gran urgencia en recuperar el dinero invertido en los países menos seguros y la consecuencia lógica fue que los créditos exteriores a corto plazo se congelaron ante la imposibilidad por parte de los estados de hacer frente a su pago. A su vez los países acreedores se debilitaron financieramente por la inmovilización de sus inversiones mientras que los países deudores no tenían préstamos con que resolver sus necesidades más perentorias²⁴. Los efectos de la Gran Depresión en el mundo latinoamericano se hicieron sentir rápidamente y con huellas profundas en las economías nacionales y en el sistema político. El 6 de septiembre de 1930 los oficiales y cadetes del Colegio Militar de la Argentina avanzaron sobre la Casa Rosada a las

²¹ *Ibid.*, p. 88.

²² Morandé, J. (1992): “Chile y los Estados Unidos: distanciamientos y aproximaciones”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 25, N° 97, p. 12.

²³ Fermandois, J. (1997): *Abismo y cimiento*, op. cit., p. 59.

²⁴ Conil, A. y Ferrari, G. (1971): *Política exterior Argentina 1930-1962*, Buenos Aires, Ed. Círculo Militar, p. 9.

órdenes del general José Félix Uriburu. La escasa oposición que encontraron en su marcha permitió el derrumbe del gobierno constitucional del radical Hipólito Yrigoyen. Se produjo el primer quiebre institucional en la Argentina desde 1862 y desde la conformación del Estado nacional en 1880.²⁵ De esta manera se dio inicio a la llamada “década infame”, caracterizada por la intervención de los militares, el mundo conservador argentino y la profundización de la corrupción política.

Tras un año y medio de gobierno del general José F. Uriburu, los sectores más conservadores reasumirían el poder bajo la figura del general Agustín P. Justo, quien -liderando una coalición política conformada por el Partido Demócrata Nacional (en adelante PDN), la Unión Cívica Radical Antipersonalista y el Partido Socialista Independiente- asumió la primera magistratura el 20 de febrero de 1932. A pocos meses de andar su gobierno, entre los años 1932 y 1933, tendría lugar en el Congreso argentino uno de los debates más trascendentes en materia de política exterior de la época: se trató del retorno del país a una participación activa en el ámbito internacional a partir de reactivar sus vínculos con la Liga de las Naciones, decisión que no estuvo exenta de controversias y que dejó en claro cuál sería la posición de las nuevas autoridades -Justo y su Ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Saavedra Lamas- en relación a los asuntos internacionales, particularmente en lo concerniente a las vinculaciones con Europa y Estados Unidos²⁶.

De esta manera el gobierno de Justo encomendó a Ernesto Bosch que realizara gestiones ante La Sociedad de Naciones para aclarar la posición de Argentina, ya que tenía una deuda con cuatro cuotas impagas en La Liga. Argentina en los años siguientes a la revolución de 1930 se logró incorporar nuevamente con ideas propias y vigorosas a la política internacional. En el año 1933 regresó a la Sociedad de las Naciones. Paralelamente llevó a cabo un plan de visitas de jefes de Estado y participa en las reuniones panamericanas.

A inicios de la década de los treinta los dos países más influyentes de América eran los Estados Unidos y Argentina ya que profesaban un curioso y simétrico aislacionismo. Esto quiere decir que ambos países

²⁵ Rouquié, A. (1981): *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé, p. 123.

²⁶ Zuccarino, M. (2019): “Europeísmo y Panamericanismo: Su incidencia en la posición del Gobierno argentino ante la Guerra del Chaco”, en *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 54, N° 1, p. 92.

defendían el aislamiento del país y la no intervención. En los Estados Unidos esa tentación constante fue representada por la administración republicana. La vocación universalista de Woodrow Wilson no logró imponerse al Senado de su país, lo que determinó no ingresar a la Sociedad de Naciones creada por iniciativa de aquel visionario presidente. Tras la llegada de Justo a la presidencia en 1932 la política exterior de Argentina se inclinó decididamente por la opción británica, máxime tras la Conferencia de Ottawa de 1932, en la que el país europeo acordó privilegios comerciales con sus excolonias, excluyendo a la Argentina²⁷.

Ya desde la época de Yrigoyen se manifestaba un antinorteamericanismo en la clase dirigente argentina. Ejemplo de ello lo constituye el impulso por parte del mandatario radical, tras la ruptura de Estados Unidos con Alemania durante la Primera Guerra Mundial, de un congreso continental de países neutrales, iniciativa que naufragó por la oposición estadounidense que los presionó para boicotear la reunión. No obstante, de este episodio se desprende que un panamericanismo sin la presencia de Estados Unidos era aceptable para Argentina²⁸. En este contexto -y más allá de haberse registrado un acercamiento entre ambos países en función de la cada vez mayor presencia de las inversiones y la expansión financiera norteamericanas desde la primera posguerra- el principal motivo de discordia se debía a los aranceles aduaneros implementados por Estados Unidos en 1921 y 1922 sobre los principales productos importados de la Argentina, a lo que se sumó, en 1926, la imposición de trabas sanitarias.

En el contexto de la preparación de la Conferencia interamericana de Montevideo, la Argentina obtuvo, en mayo de 1933 gracias a la propuesta de Chile, que se incluyera su proyecto antibélico en la agenda de la conferencia en Uruguay. La estrategia argentina, a partir de entonces, consistió en jugar la instancia universal en desmedro de la hemisférica y minimizar los beneficios políticos en favor de los económicos²⁹. Es por esta razón que la conferencia en Montevideo de 1933 es de suma importancia porque hizo que los argentinos y estadounidenses volvieran a medir sus fuerzas a raíz del tratado anti bélico de Saavedra Lamas. El tratado había sido firmado en Rio de Janeiro el 10 de octubre de ese año

²⁷ Rapoport, M. (2017): *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003*, Buenos Aires, Emecé, p. 320.

²⁸ *Ibid.*, p. 125.

²⁹ Zuccarino, M., (2019): *Europeísmo versus panamericanismo*, op., cit., p. 88.

por la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay. De esta manera el gobierno argentino concurría a la Conferencia, no con un proyecto a discutir, sino con un tratado ya ratificado por los principales países latinoamericanos. Argentina se presentó a la conferencia de Montevideo con la más sólida base de negociación. De esta manera, a los intentos de panamericanizar el dispositivo pacifista promovido desde Washington, Argentina respondía tratando de insertar su tratado en el marco de la Liga de las Naciones³⁰.

De esta manera, la política del Buen Vecino fue presentada por Cordell Hull durante la conferencia en Montevideo en 1933. Si bien existen antecedentes que se remontan a la década de 1920 bajo las presidencias de Calvin Coolidge y Herbert Hoover, con la llegada de F. D. Roosevelt al poder, los Estados Unidos decidieron implementar una nueva política hemisférica, atendiendo a múltiples objetivos, entre ellos, el de fortalecer la seguridad continental, dada la situación explosiva en el Chaco Boreal, la proximidad de un nuevo conflicto mundial y la expansión que las ideas fascistas y comunistas estaban experimentando en Europa. Asimismo, este cambio de rumbo obedeció a que algunos políticos y financistas norteamericanos empezaron a reclamar un mejor trato hacia América Latina. No sólo se dudaba ya de la legitimidad sino también de la eficacia de la tradicional línea intervencionista que la Casa Blanca mantenía en sus relaciones hemisféricas³¹. La reunión panamericana en Montevideo constituyó, por una parte, una importante oportunidad para reorientar las relaciones interamericanas y tratar de superar esa imagen intervencionista estadounidense que acarreaba incluso ciertos rencores de la diplomacia latinoamericana y sus ciudadanos en general³². Esta Conferencia se celebró tras una coyuntura de crisis económica, nuevos cambios no sólo en la política estadounidense sino también al sur de sus fronteras y en medio de importantes acontecimientos que tuvieron lugar en suelo americano: “junto a los diversos movimientos militares y políticos

³⁰ Smith, C. (1971): *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 171.

³¹ Barrera, O. (2011): “La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 38, N° 1, p. 179.

³² Para profundizar consultar el trabajo de Carabante, C. (2021): *VII Conferencia Panamericana de 1933 en Montevideo: ¿Una política regional frente a la “Buena Vecindad”?* Política exterior de Chile, Brasil y Argentina en los años 30’. Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Católica de la Santísima Concepción.

que acaecían en espacios como Brasil, Argentina, Chile y México, tuvieron lugar un par de tensiones en las fronteras de América del Sur que involucraron a Perú y Colombia conocido como el conflicto de Leticia, así como Bolivia y Paraguay en la denominada Guerra de Chaco”³³. En cuanto a los temas discutidos en la conferencia, se encuentran los problemas de Derecho Internacional. Otro de los grandes ejes que contemplaba esta política, era el no intervencionismo por fuerza armada, lo cual resultaba poco creíble para los países latinoamericanos, puesto que cuando Estados Unidos anunciaba esta medida, aún tenía tropas militares en países de Centroamérica; por lo que para ganarse la confianza de la región tuvo que retirar las tropas³⁴. Ante este panorama el escenario se veía complicado para Estados Unidos, porque no quería tener algún inconveniente en su comportamiento para con el continente.

La actitud argentina frente a la política del Buen Vecino dada a conocer en la Conferencia de Montevideo estuvo fuertemente condicionada por la visión crítica que poseía del intervencionismo norteamericano, lo que determinó que Buenos Aires no cumpliera ninguna de las expectativas que tenía Estados Unidos respecto a la política formulada por Roosevelt. Argentina tenía una desconfianza hacia Estados Unidos y así se reflejó en las palabras del canciller Saavedra Lamas:

Su idea de hegemonía -decía- lo lleva a excluir la acción de Europa sobre América y a sustituirla quizá (...), (pero para) los países americanos de latinidad (...) y nuestro país como el primero de ellos (...) todo su afán de progreso, toda su obra de perfeccionamiento, todo su deseo de transformación, debe consistir precisamente en acercar a Europa hacia la América Latina y llevar la América hacia Europa (...). Debe, pues, animarnos el deseo y aun la esperanza de crear una red tan tupida de relaciones convencionales, que cubra el vasto dominio del océano y nos identifique, si fuera posible, como en una sola comunidad. Así (...) dentro del panamericanismo mantendríamos el equilibrio del mundo sajón con el mundo latino³⁵.

³³ Estrada, L. (2016): *Las relaciones de Estados Unidos y América Latina en los foros Panamericanos (1933-1948)*. Tesis para optar al grado de maestro en Relaciones internacionales. Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México. p. 42.

³⁴ República de Chile (1935): *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1933*, Santiago de Chile, Imprenta Chile, p. 206.

³⁵ Saavedra, C. (1937): *Por la paz de las Américas*, Buenos Aires, M. Gleizer, p. 179.

Es necesario recordar que Estados Unidos y Argentina nunca habían estado de acuerdo durante la época de expansión económica de Argentina ya que las pretensiones de Washington al poder mundial eran tomadas con un espíritu de competencia entre iguales.

En definitiva, para los Estados Unidos la formulación de la política del Buen Vecino fue un intento de reformular la presencia y el dominio estadounidense en el continente. También puede verse como un esfuerzo idealista, pero con un trasfondo realista de una potencia para llevar a cabo sus relaciones con sus vecinos más débiles en un marco de tolerancia, comprensión y una actitud moderada que terminara legitimando sus posturas: es muy probable, como lo plantea Raymont, “que la política del Buen Vecino fuera un poco de cada cosa: hábil, idealista, eficaz y utilitaria”³⁶.

2. EL SISTEMA INTERNACIONAL AMERICANO Y LA GUERRA DEL CHACO: VISIONES HISTORIOGRÁFICAS EN TORNO AL PAPEL DE ARGENTINA Y CHILE

Desde una perspectiva historiográfica la política exterior del país trasandino debe ser entendida como una política pública ya que los factores internos (desarrollo político, económico y social) provocaron el proceder de la política exterior argentina durante la disputa del Chaco Boreal. Esto se debió a la influencia de los grupos dominantes que tomaron las decisiones dentro de la gubernatura argentina. En lo político caracterizado por la llegada a la presidencia de Agustín P. Justo (1932-1938). En lo económico por una grave crisis que tuvo como consecuencia una mayor intervención del estado, intereses y superioridad socioeconómicas. En la guerra del Chaco estos factores influyeron por ejemplo en las simpatías por el Paraguay, las relaciones amistosas de diplomáticos, políticos y empresarios argentinos con empresas transnacionales (como la *Standard Oil*) y lazos comerciales con los Casado (familia argentina asentada en el Chaco). Esto provocó la infracción de Argentina a los principios de política internacional llevado a cabo por “actores domésticos” tales como los grupos políticos, empresarios como Robustiano Patrón Costas, grupos de presión y de interés, etc. Esto a su vez provocó rencillas dentro de la política argentina, canciller contra ministros, relaciones hostiles entre los

³⁶ Raymont, H. (2007): *Vecinos en conflicto. La historia de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica: desde F. D. Roosevelt hasta nuestros días*, México, Siglo XXI ediciones, p. 45.

cancilleres, etc. De esta manera, el comportamiento externo de la Argentina en la coyuntura descrita respondió a factores preponderantemente internos³⁷ siendo esta una política pública orientada a satisfacer los intereses del Estado. Autores como Zuccarino da cuenta de todas las estrategias y proyectos que tuvo la república argentina para poner fin la guerra chaqueña. El rol estuvo desempeñado por la Comisión de Neutrales de Washington, la Sociedad de las Naciones, el pacto ABCP y las negociaciones de paz en Buenos Aires. En relación a la Comisión de Neutrales una rivalidad total. Argentina nunca llegó a ser parte debido a sus rencillas con Estados Unidos y su intervencionismo al resto de América. Ello fue reflejo de una lucha por el liderazgo americano. Para Zuccarino lo anterior se vinculaba con los rasgos pro-europeos de Argentina al relacionarse de forma más estrecha con la Sociedad de las Naciones. El país trasandino propuso varios proyectos para alcanzar la paz y condenó a la Comisión de Neutrales a apartarse definitivamente del conflicto en 1933. Sus proyectos culminaron en el acta de Mendoza impulsada por Buenos Aires y Santiago la cual fue rechazada por los dos países beligerantes y desaprobada por Estados Unidos, ya que fue visto como un intento de dar predominio político a Argentina³⁸. Bajo el liderazgo del canciller argentino la guerra quedó por terminada en 1935 y ratificada en 1938, bajo la conducción del canciller José María Cantilo. Pero el éxito logrado en la conclusión del conflicto debe asignarse, sin duda, a Saavedra Lamas. Según Confortl, es cierto que tuvo la cooperación de otros países de la región, pero nadie estuvo tan activo como él en las distintas etapas de las gestiones diplomáticas que se realizaron³⁹.

Desde la perspectiva historiográfica chilena la problemática internacional en torno al papel de Chile en la guerra del Chaco presenta un tratamiento general y centrado en las acciones impulsadas por la administración política encabezada por el presidente Arturo Alessandri P. De esta manera nos señala Tapia, la diplomacia chilena fue activa y

³⁷ Zuccarino, M. (2018): “La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formulación de la política exterior a partir de un estudio de caso: la posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia”, en *Studia Politicae*, n° 44, p. 69.

³⁸ Zuccarino, M. (2018): “De la Comisión de Neutrales de Washington a la Conferencia de Paz en Buenos Aires. El rol desempeñado por la Argentina en las negociaciones de paz del Chaco”, en *RES GESTA*, N° 54, p. 8.

³⁹ Confortl, C. (2016): “Carlos Saavedra Lamas, mediador de paz en la guerra del Chaco”, en *Revista de Mediación*, Vol. 9, N° 2, p. 4.

cercana por lo que se buscó establecer una búsqueda de acuerdos diplomáticos que permitieran generar estabilidad en la región⁴⁰ y negociaciones como un mecanismo de lograr acuerdos incluso con los países más hostiles a Chile⁴¹. La importancia que tuvo la participación de Chile durante el conflicto del Chaco fue relevante ya que aportó, a través de varios proyectos, iniciativas que buscaban consagrar la paz en América. Entre ellas destacaron la doctrina del 6 de agosto o las iniciativas “duras” del diplomático Miguel Cruchaga Tocornal, que demuestran la capacidad de captar la situación por parte de los diplomáticos chilenos y su profundo amor por la paz⁴². Desde la perspectiva de Nieto, pese a las negativas siempre vivas de Paraguay o Bolivia, y animados del más amplio y sincero espíritu de justicia y de paz⁴³, Chile demostró su eficacia en la realización de proyectos. De esta manera el país actuó de forma más independiente, con una fuerte actividad diplomática⁴⁴, pero sin obviar la mediación de otros países como Argentina. En definitiva, Chile se situó entre los países que lograron terminar con la guerra del Chaco, por medio de la firma de la cesación de hostilidades y la creación de una Conferencia de Paz en Buenos Aires.

Una visión más crítica es la expresada por Cortés que afirma que la diplomacia chilena se orientó por sus intereses durante su mediación en el conflicto, una visión realista en el paradigma de las relaciones internacionales. Esta visión realista se puede observar en las acciones diplomáticas de Chile en sus gestiones de paz⁴⁵, destinada a mejorar sus relaciones con los demás países del continente. Las ideas de promover la paz sugieren un intento por parte de Chile de tener una nueva inserción internacional, estrategia donde aprovechó esta grave coyuntura internacional para hacer su regreso en la gran diplomacia sudamericana⁴⁶. Las relaciones de Chile con Bolivia y Paraguay demostraron cierto favoritismo. Con el primero tuvo una relación estrecha demostrado en la

⁴⁰ Tapia, C. (2018): “Relaciones intrarregionales en América Latina: la evolución de la política exterior chilena, 1883-1942”, en *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, Vol. 9, N° 4, p. 8.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 10.

⁴² Nieto, R. (1985): *La diplomacia chilena y la guerra del Chaco*. Tesis de licenciatura en historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 41.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Barros, M. (1970): *Historia diplomática de Chile*, op. cit., p. 733.

⁴⁵ Cortés, M. (2015): “La diplomacia chilena y el conflicto del Chaco (1928-1938)”, en *Revista Encrucijada Americana*, vol. 8, n° 1, p. 96.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 110.

contratación de trabajadores chilenos para las faenas bolivianas, el libre tránsito de armas y la contratación de militares chilenos. Con el segundo un leve hostigamiento que se selló positivamente en las negociaciones de paz. De esta manera nos indica Cortés, Chile y Argentina mediaron el conflicto bajo sus propios intereses, en cuanto a inversiones de sus ciudadanos, sus intereses geopolíticos en el área y el equilibrio de poder, pero igual obraron para terminar con el conflicto y alcanzar la paz⁴⁷.

Para comprender la política exterior de Chile en la década del 30' y su participación como mediador en la guerra del Chaco resulta necesario conocer las transformaciones que afectaron al país a partir de los años 20. En este sentido, con la llegada de Arturo Alessandri Palma al poder la orientación de la política exterior chilena dio un importante giro. Gracias a su poder de oratoria y los objetivos formulados en el ámbito interno e internacional, los asuntos exteriores se dirigieron al respeto escrupuloso de los pactos internacionales que fijan las relaciones y garantizan la paz y la armonía entre los pueblos cultos⁴⁸. Bajo este criterio las relaciones entre Chile y sus vecinos mejoró de forma significativa dado que en las reuniones multilaterales que se concertaban siempre llegaban a buenos acuerdos. De hecho, en 1929, bajo el gobierno de Carlos Ibáñez, se logró firmar definitivamente el tratado de Lima entre Chile y Perú, terminando así años de enemistad por ambas naciones producto de las consecuencias de la guerra del Pacífico.

A partir de la década de 1930 Chile desarrolló una política exterior moderada y estable, que se centró en el defensa de principios jurídicos internacionales y en la proyección de sus valores democráticos internos en el sistema internacional⁴⁹, así como también la cooperación, solidaridad y carácter económico entre los estados vecinos y con los Estados Unidos. Tras el segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma (1932-1938), se buscó consolidar la estabilidad política del país producto de la grave crisis económica de 1929. El carácter institucional (democracia, dictadura, orden totalitario) de un sistema político incidía en su valoración internacional y

⁴⁷ Jeffs, L. (2008): "Las relaciones chileno-paraguayas durante la guerra del Chaco (1932-1935)", en *Centro de Estudios Bicentenario*, Vol. 7, N° 2, p. 124.

⁴⁸ Meneses, E., Tagle, J. y Guevara, T. (1982): "La política exterior chilena del siglo XX, a través de los mensajes presidenciales y las conferencias panamericanas hasta la segunda guerra mundial, en *Ciencia Política*, Vol. 4, N° 2, pp. 54-55.

⁴⁹ Portales, C. y Van Kleeveren, A. (1994): "La política exterior chilena en un mundo en cambio", en *Proposiciones*, N° 25, p. 63.

en el sistema de alianzas o de aceptación al que ingresaba⁵⁰. En gran medida, el desarrollo de la política exterior chilena se debió a la participación de figuras encargadas de los asuntos exteriores del país (a parte de los ya nombrados presidentes). Ante esto, el gobierno se encargó de buscar hombres que se lucieran por sí mismos, que impusieran respeto por su inteligencia, por el nombre que llevaban, por su brillo individual⁵¹. Los representantes entre 1932 y 1938 fueron Jorge Matte Gormaz, Miguel Cruchaga Tocornal, José Ramón Gutiérrez y Luis Arteaga García⁵². Para ellos fue importante levantar nuevamente la imagen de un país corrompido por la crisis, por tanto, era necesario presentar al país como una nación democrática y moderada. En este caso destacó la figura de Miguel Cruchaga Tocornal ya que desarrolló estrategias sólidas en base a su intelectualidad para enfrentar los problemas de la crisis y los conflictos entre sus vecinos.

Independiente de este panorama crítico se siguió promoviendo los mismos discursos de la década de 1920, correspondientes a la actitud solidaria de Chile con los demás estados vecinos para resolver algún contratiempo⁵³. Para Alessandri su accionar estuvo determinado por un profundo convencimiento que la hermandad entre los pueblos y las relaciones amistosas son la base de cualquier tipo de progreso⁵⁴. Ejemplo de ello fue en la VII Conferencia Panamericana celebrada en Montevideo durante 1933 donde Chile estuvo a cargo de la organización por la paz debido a los sucesos que ocurrieron en territorio chaqueño. Esta conducta pacifista y panamericanista⁵⁵ le valió ser partícipe del pacto antibélico impulsado por el ministro de relaciones exteriores argentino Carlos Saavedra Lamas firmado por varios países, contando a Uruguay, Brasil,

⁵⁰ Fernandois, J. (2005): *Mundo y fin del mundo. Chile en la política mundial 1900 – 2004*, op. cit., p. 116.

⁵¹ Barros, M. (1970): *Historia diplomática de Chile*, op., cit., p. 750.

⁵² *Ibíd.*, p. 729.

⁵³ Rubilar, M. y Tapia, C. (2020): “Chile y el sistema internacional americano: desde entreguerras al contexto de la Guerra Fría interamericana (1920-1973)”, en Samaniego, M. y Medina, A., *De la Sociedad de Naciones a la globalización visiones desde América y Europa*. Concepción, Ediciones de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, pp.77-89.

⁵⁴ Rivera, F. (2012): “Arturo Alessandri Palma: su visión y actuación en política internacional”, en Vásquez, D. y Rivera, F., *Arturo Alessandri Palma y su época: vida, política y sociedad*. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional. p. 216.

⁵⁵ Meneses, E., Tagle, J. y Guevara, T. (1982): “La política exterior chilena del siglo XX...”, op., cit., p. 59.

Paraguay y México. Chile y los demás estados tuvieron como premisa el exaltar la paz por sobre la guerra, apelando al arbitraje hacia los países que estuviesen en conflicto. Para Cruchaga Tocornal las relaciones políticas sudamericanas fueron de importancia primordial⁵⁶ a pesar que no haya sido el foco central de la política exterior chilena. De esta forma se confirmó el accionar y el objetivo de los asuntos exteriores chilenos, el contribuir a la paz de la región⁵⁷. Frente a este escenario regional la tendencia de la política exterior chilena se desarrolló en base al legalismo definida como el gran apego a la ley y al derecho⁵⁸. Chile participó de manera regional e internacional respetando la ley, responsable de la formación ciudadana y base de las virtudes. Los americanos veían en Chile este apego a la ley y a la idea de la igualdad entre las naciones⁵⁹ adquiriendo cierta fama de mediador para resolver conflictos entre los países en guerra. De esta manera el país sentó las bases de una política exterior orientada al respeto de la igualdad de los Estados y al derecho internacional.

3. ACCIONES Y RESULTADOS DE LOS ACTORES INTERNACIONALES FRENTE A LA GUERRA DEL CHACO

Chile y Argentina mostraron tempranamente un real interés de carácter solidario hacia los dos países en disputa por el Chaco boreal. Producto de aquello Argentina realizó una conferencia en su capital entre 1927 y 1928 a fin de que los intereses de Bolivia y Paraguay se pusieran sobre mesa y se clarificaran las posturas de cada uno. A pesar del fracaso de la misma (por no llegar a los acuerdos expresados), se reconocen estas conferencias como un hito en los intentos de la Argentina por dirimir la disputa por el Chaco entre Paraguay y Bolivia⁶⁰. Chile también presentó

⁵⁶ Ferandois, J. (2005): *Mundo y fin del mundo*, op., cit., p. 131.

⁵⁷ Tapia, C. (2018): "Relaciones intrarregionales en América Latina...", op., cit., p. 10.

⁵⁸ Colacrai, M. y Lorenzini, M. (2005): "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias". En *Confinés*, N° 1, p. 58.

⁵⁹ Sánchez, W. (1977): "Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena...", op., cit., p. 387.

⁶⁰ Zuccarino, M. (2019): "Europeísmo vs panamericanismo", op., cit., p. 92.

una postura conciliadora para ambas partes en el desarrollo de esta Conferencia. Así lo expresó el canciller Conrado Ríos Gallardo:

El pleito entre Paraguay y Bolivia, suscita la inquietud de quienes observan el giro de la cuestión. Existe, a mi juicio, el deber superior emanado de la vida de cooperación internacional, que obliga a los gobiernos neutrales a combinar sus influencias en pro de la paz, cuando ésta aparece amenazada sin causa junta⁶¹.

A pesar de estas iniciativas vecinales, el ataque sorpresivo de los paraguayos sobre Fortín Vanguardia en territorio boliviano el 5 de diciembre 1928 supuso una actuación inmediata de los bolivianos, quienes tomaron el fortín Boquerón. Lo anterior generó un nuevo intento de los países vecinos por presentar su preocupación y mediación ante los hechos suscitados con anterioridad. Ante el ingreso de la Comisión de Neutrales de Washington (como organismo internacional mediador del conflicto y liderado por los Estados Unidos) las acciones de Argentina y Chile disminuyeron, pero no cesaron. Para ellos la mediación debía producirse en caso del fracaso de la Comisión (que en ese entretanto estaba resultando favorable). En 1931 Argentina y Chile nuevamente pusieron en acción sus intentos por dirimir los problemas entre los países en conflicto. Esto se dio por la escalada en la tensión entre Bolivia y Paraguay al capturar soldados, crear nuevos fortines y el avance de las tropas sobre el territorio en disputa. Argentina, por su lado, propuso una gestión llamativa: “el encargo que ambos gobiernos dieran a un gobierno amigo para que, por medio de agentes que designaría, de encargarse de ejercer sobre el terreno actos de vigilancia tendiente a garantizar que no se haría, por ninguno de los países en disputa, movimientos de tropas ni acto alguno que pudiera alterar la situación existente en el momento actual”⁶². Tras varias conversaciones entre los tres países finalmente la iniciativa fracasó. Tras el fallido intento, Argentina nuevamente movió sus piezas y apostó por un “acta de reconciliación” que fue rechazado por el pesimismo de ambos países. Por su lado Chile solo se limitó a presentar ante Bolivia la conveniencia de ir a Washington y a procurar que ni Paraguay ni Bolivia movilizaran fuerzas

⁶¹ República de Chile (1929): *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1928*, Santiago de Chile, Imprenta Nacional, pp. 14-15.

⁶² República de Argentina (1937): *La política argentina en la Guerra del Chaco*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, p. 211.

en el Chaco, a fin de mantener el equilibrio⁶³. Miguel Cruchaga Tocornal quien en ese entonces era embajador de Chile en Estados Unidos, sugirió que las repúblicas mediadoras acordaran enviar un telegrama a todos los países del continente pidiéndoles autorizar a sus representantes en Washington para suscribir un mensaje colectivo a fin de que procuraran poner término a las dificultades existentes entre ellos como un homenaje a la idea panamericana y en servicio de la paz del continente⁶⁴. Fue aceptado y se le dio la misión a Colombia, miembro de la Comisión de Washington, su presentación a la comisión.

Entretanto, la Comisión estaba fallando como organización mediadora del conflicto, sus propuestas no llegaron nunca a buen puerto y resonaron aires de un “rotundo fracaso”, por lo que Argentina en 1932 recalcó la inoperancia de esta y buscó el apoyo de Brasil, Chile y Perú con el fin de constituir una iniciativa propia, denominada posteriormente el bloque ABCP⁶⁵. Esta alianza contó con una fuerte participación chilena y argentina, mientras que Brasil y Perú quedaron un tanto al margen. Tras la conformación de este nuevo grupo, inmediatamente Chile buscó participar a través de la idea de integrar a la mayoría de los países de Latinoamérica a fin de proponer un nuevo arbitraje entre los países en conflicto. De esta manera Chile intentó la cooperación a través de una América unida⁶⁶. Sin embargo, y como la guerra ya estaba en su punto de desarrollo de las hostilidades no fue posible recoger la propuesta de Chile.

El 5 de junio de 1932 un destacamento boliviano atacó el fortín paraguayo Carlos Antonio López, el cual se hallaba emplazado en las cercanías de la denominada laguna Pitiantuta (para los paraguayos) o Chuquisaca (para los bolivianos). Un mes después los paraguayos reaccionaron al recuperar el fortín que consideraban suyo. Ante la respuesta negativa de la opinión pública boliviana, los soldados dieron inicio al ataque de fuertes paraguayos como el de Corrales, Toledo y Boquerón. A partir de allí se produjo un *impasse* en función de una serie de gestiones diplomáticas que no prosperaron, en parte debido a la negativa paraguaya a aceptar cualquier transacción que no incluyese la devolución de los tres fortines perdidos como consecuencia de la represalia

⁶³ República de Chile (1935): *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1933*, op., cit., p. 23.

⁶⁴ *Ibid.*, 25-26.

⁶⁵ Barrera. O. (2011): “La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo”, op. cit., p. 192.

⁶⁶ Nieto, R. (1985): *La diplomacia chilena y la guerra del Chaco*, op., cit., p. 32.

boliviana⁶⁷. Así se inició la guerra del Chaco. El 27 de julio Argentina, Brasil, Chile y Perú procedieron a esperar alguna negociación entre los beligerantes debido al inicio del conflicto chaqueño. No obstante, Argentina propuso enviar un mensaje de parte de los cuatro estados de la región en pos de resolver el conflicto y ofreciendo colaboración de los neutrales. La propuesta buscó, entre otras medidas: paralizar el ejercicio militar y ofrecer su mediación y servicio a los países beligerantes. De aquella propuesta solo Paraguay aceptó, Bolivia manifestó un rechazo absoluto al no aceptar el primer punto. Chile y Argentina mostraron un interés colectivo para terminar la disputa territorial y en conjunto con el resto de países que conformaban el pacto ABCP se pudo conducir varias propuestas e iniciativas de paz. Chile cada vez se sintió más identificado con los estados de la región por tener el mismo pensamiento de pacifismo, lo que provocó que poco a poco se desarrollara una unión entre este y los países directamente involucrados.

Ante los movimientos de tropas bolivianas los integrantes de la Comisión de Neutrales invitaron a los demás países latinoamericanos a suscribir un mensaje el 3 de agosto (Doctrina del 3 de agosto) donde rechazaron cualquier proceso ilegal de adquisición de tierras o de otro carácter, que no fuera obtenida por medios pacíficos e invitándolos también a una solución arbitral⁶⁸. La Comisión buscó que un país sudamericano tomara la conducción y la preeminencia para resolver, a través de iniciativas pacíficas, la contienda chaqueña. Se visualizó a Argentina como la única capaz de alcanzar este cometido y valoraron todas las instancias mediadoras que esta propiciaba para los dos países en conflicto. Los países limítrofes con el objetivo de respaldar la doctrina del 3 de agosto y, a la vez, para no quedar al margen en una materia tan importante y como una manera de demostrar su preocupación ante el malestar de la guerra y acentuar sus esfuerzos, dirigieron una nota a Bolivia y Paraguay, conocida como la doctrina del 6 de agosto⁶⁹ la cual resaltó el poder conciliatorio para ambas naciones, su poder de unión y la

⁶⁷ Zuccarino, M. (2016): *La posición de la Argentina ante la guerra del Chaco (1932-1935). Variables internas y externas como condicionantes de la política exterior*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires, p. 55.

⁶⁸ República de Chile (1935): *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1933*, op., cit., p. 28.

⁶⁹ Nieto, R. (1985): *La diplomacia chilena y la guerra del Chaco*, op., cit., p. 37.

convicción de que se podía alcanzar la paz. Nuevamente fue desechada por los beligerantes.

Un último intento por parte de los estados limítrofes fue a fines del año 1932, los cuales reafirmaron su compromiso e invitaron a los beligerantes a que en el plazo de un mes se celebrara una conferencia con el fin de terminar con las disputas en el Chaco Boreal. Esta propuesta fue también hecha a la Comisión de Neutrales pero estos últimos desearon la idea. El Canciller de Chile acusó un recelo por parte de la Comisión a todas las propuestas hechas por los estados limítrofes. Por su lado, Bolivia y Paraguay rechazaron nuevamente este intento de solución, lo que generó la molestia de los estados limítrofes, cargando la responsabilidad que estos están cometiendo al desestimar las gestiones que se han propuesto a lo largo de los años. De esta manera se apreciaba claramente que los países en conflicto habían llegado a posiciones intransigentes, lo cual hacía casi imposible el acercamiento y termino de la guerra⁷⁰.

El año 1933 se caracterizó por una gran actividad diplomática. Se constató el ocaso de la Comisión de Neutrales, quienes definitivamente no pudieron resolver el problema que afectaba a Bolivia y Paraguay. Se retiraron y entregaron la iniciativa a los estados limítrofes y a la Sociedad de las Naciones, organismo internacional que medió en este tiempo, pero de forma ajena a la Comisión del ABCP. Una vez iniciado el conflicto la Liga de las Naciones se limitó en un comienzo a enviar correspondencia tanto a los beligerantes como a los mediadores americanos. Sin embargo, esta posición cambiaría a medida que la guerra aumentaba sus alcances y a partir de 1933 hasta el verano de 1935 los esfuerzos de la Sociedad de Naciones se concentraron en conciliar a las partes en discordia⁷¹. No obstante, los alcances de este organismo internacional estuvieron limitados en primer lugar por la Doctrina Monroe la cual le impidió ejercer sus aspiraciones universalistas en la región americana (art. 21 del Estatuto de la Liga)⁷². En este sentido, el único paso práctico de la Liga de las Naciones fue crear el Comité de los Tres para supervisión del conflicto. Lo anterior en gran medida estaba condicionado por el reconocimiento de la Liga de la prioridad de los estados americanos en la solución del conflicto boliviano-paraguayo. En segundo lugar, sus recomendaciones (como lo

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 45.

⁷¹ Korableva, L. (2009): "La Liga de las Naciones y la Guerra del Chaco: 1932-1935", en *Estudios Avanzados*, N° 11, p. 32.

⁷² *Ibíd.*, pp. 45-46.

fue la prohibición de venta y tránsito de armas) no fueron adoptadas por todos los miembros americanos de la Liga y, en tercer lugar, su tardanza a la hora de actuar (recién en septiembre de 1934 el conflicto del Chaco fue llevado ante la Asamblea de la Liga de las Naciones) y su ineficiencia para frenar el conflicto resultaron en que gran parte de la comunidad internacional perdiera la fe en que este organismo detuviera el conflicto. A pesar de todo lo anterior, se debe considerar que muchas de las medidas que la Sociedad de Naciones intentó implementar fueron entorpecidas por los intereses americanos en el conflicto⁷³.

En virtud del fracaso de la Comisión de Neutrales de Washington y el tímido accionar de la Liga de las Naciones, Argentina y Chile se visualizaron como los “pacificadores de América”. Para ello emplearon varias estrategias diplomáticas conducentes a producir muchas más instancias de mediación pero que chocaban entre uno y otro país por las propuestas que conllevaba cada una. Para evitar una escala mayor, los respectivos ministros de relaciones exteriores de Chile y Argentina se reunieron en la ciudad de Mendoza los días 1 y 2 de febrero de 1933 donde llevaron a cabo la redacción y proposición de un acta en la cual acordaron someter a ambos beligerantes una fórmula para buscar la terminación de la guerra⁷⁴. Esta acta propuso realizar un sumo esfuerzo para poner término a la guerra a través de una mediación amistosa que era autorizada por la I Convención de la Haya de 1907. Paraguay aceptó en general estas bases de arbitraje, pero con algunos cambios. Bolivia, por su parte, pidió algunas enmiendas ya que no se encontró satisfecho con algunos puntos. En definitiva, desecharon el proyecto.

A finales de abril de 1933 los gobiernos de Argentina y Chile responsabilizaron a Bolivia por el fracaso de las negociaciones alegando que el país altiplánico no realizó un estudio profundo del asunto. En vista de la situación creada, el gobierno de Paraguay se declaró el 10 de mayo de 1933, formalmente en estado de guerra con Bolivia. Acto seguido, los gobiernos de Argentina y Chile, decretaron, en ese mismo mes, su neutralidad⁷⁵. Los meses siguientes se desarrollaron con múltiples iniciativas. Nuevas propuestas, sugerencias y mediaciones arbitrales inundaron de esperanza los ánimos siempre activos de quienes realmente

⁷³ Barrera, O. (2011): “La Guerra del Chaco como desafío”, *op. cit.*, p.199.

⁷⁴ Ruíz, I. (1961): *Historia de las relaciones exteriores (1810-1955)*, Buenos Aires, Editorial Perrot, pp. 275-276.

⁷⁵ Jeffs, L. (2008): “Relaciones chileno-paraguayas...”, *op. cit.*, p. 113.

querían terminar con el conflicto. El año 1933 terminó cargado de batallas y muertes entre las tropas militares de bolivianos y paraguayos. Ninguna mediación salió fructífera, pero no por responsabilidad de los gestores, sino por las imprudencias de Bolivia y Paraguay al no aceptar los intereses del otro.

El nuevo año diplomático de 1934 vino cargado de pocas iniciativas por Chile y Argentina debido al protagonismo y desarrollo de sugerencias que realizó el Consejo de la Sociedad o Liga de las Naciones. Mientras tanto, la guerra comenzó a tener una actividad más cruenta entre el ejército y los civiles, desatando la preocupación de los organismos internacionales. Eso motivó a Chile a llamar a las cancillerías de Argentina, Brasil y Perú para intercambiar ideas con este nuevo problema (respetando el acuerdo del 6 de agosto). Se dejó establecido que cualquier medio de instancia pacífica ya sea del ABCP, del Consejo de la Sociedad de las Naciones o alguna entidad individual sería aceptada y promovida.

A mediados de enero la República Argentina entregó una nueva fórmula para detener el conflicto ante la petición de la comisión del Consejo, de Estados Unidos y Gran Bretaña, pero fue rechazada por Bolivia al no contar con la intervención del Consejo de la Sociedad de las Naciones. Durante la segunda mitad del año 1934 los mediadores no lograron aunar las fuerzas. En este período Argentina tomó gran altura en la mediación, prescindiendo de todos, pero esta situación se vino abajo con la objeción reiterada de Bolivia. Otra gran parte del tiempo lo pierden Chile y Perú tratando de intervenir en las negociaciones⁷⁶.

El año 1935 estuvo marcado por una alta presencia de colaboraciones diplomáticas entre Chile y Argentina frente a los dos beligerantes. A finales de enero, el presidente chileno Arturo Alessandri resolvió intervenir personalmente en el conflicto⁷⁷. Envío una epístola al presidente argentino con la propuesta de firmar un armisticio, promover la desmovilización y concertar una reunión de conferencia que llevaría a terminar con un tratado definitivo entre Bolivia y Paraguay. La respuesta de Agustín P. Justo llegó el 8 de febrero aceptando dicha iniciativa y recomendando a Chile enviar un delegado hacia Bolivia. La cancillería chilena envió a Félix Nieto del Río. Argentina hizo lo mismo enviando al Paraguay a Luís Podestá Costa. Durante el mes de mayo se entregaron las notas correspondientes a Brasil, Perú, Estados Unidos y Uruguay como

⁷⁶ Nieto, R. (1985): *La diplomacia chilena y la guerra del Chaco*, op., cit., p. 85.

⁷⁷ Barros, M. (1970): *Historia diplomática de Chile*, op., cit., p. 735.

incentivo para conformar el grupo mediador. Aceptados por todos, el 11 de mayo enviaron las invitaciones a Bolivia y Paraguay y estas terminaron aceptando a fin de ese mes.

Tras muchas dificultades, la mediación logró sus frutos al firmarse el 12 de junio de 1935 un protocolo de paz⁷⁸ y otro adicional donde se puso oficialmente fin a la Guerra del Chaco. La mediación de los países resultó en un éxito rotundo. Por primera vez, desde el inicio de la guerra en 1932, se observó el resultado positivo de un grupo compuesto por Chile y Argentina tendiente a terminar de una vez la guerra del Chaco. Solo quedó establecer un acuerdo directo entre las dos partes para firmar un tratado definitivo de paz y amistad.

La Conferencia de paz se inauguró en Buenos Aires el 1 de julio de 1935. Sus principales objetivos se centraron en: primero, canje y repatriación de prisioneros; segundo, responsabilidades de la guerra; tercero, audiencia de las partes sobre lo esencial del litigio⁷⁹. Se conformaron varias comisiones para su desarrollo. Chile y Argentina formaron parte de la comisión encargada de ver el canje y repatriación de prisioneros. De hecho, la mayor parte de la conferencia trató de resolver este problema ya que hubo rencillas entre Bolivia y Paraguay. El primero optaba por la repatriación completa, el segundo por un canje paulatino. Se llevaron a cabo varias reuniones y propuestas para una solución definitiva del tema, pero resultó en vano. Chile, preocupado de que se pudiese originar tensiones nuevas entre Bolivia y Paraguay, optó por realizar gestiones privadas con Paraguay a fin de establecer un punto medio en el altercado. A raíz que no se pudo establecer un arreglo a este problema se constituyó una comisión encargada de viajar a Asunción con el fin de poder fijar un acuerdo. Fueron delegados de Argentina, Brasil y Chile. De aquella surgió una propuesta llamada “Asunción” o “22 de diciembre” que fue aceptada por Paraguay más no por Bolivia. A raíz de estas dificultades, el delegado chileno Nieto del Río realizó un plan para resolver el problema de los prisioneros y seguridades. Así se suscribió un acta protocolizada del 21 de enero de 1936 que fue declarada, aceptada y promovida por Bolivia y Paraguay.

Entre los años 1936 y 1937 hubo varias rencillas entre todos los participantes de la Conferencia ya sea por desarreglos, desacuerdos y

⁷⁸ Cortés, M. (2015): “La diplomacia chilena y la guerra del Chaco...”, *op., cit.*, p. 107.

⁷⁹ República de Chile (1937): *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1935*, p. 58.

cambios de opinión de último minuto. Sumado a esto la constante negativa de Bolivia y Paraguay para aceptar los lineamientos que proponían los estados limítrofes. Existió además un cansancio excesivo al no poder concretar lo que por tantos años habían intentado.

En el año 1938 se observó un nuevo acercamiento entre los mediadores para dar una solución clara al diferendo chaqueño. Ese año asumió como nuevo canciller argentino José María Cantilo lo que ocasionó un desplome del predominio argentino ante las negociaciones de paz, pero también logró un mejor entendimiento entre los mediadores⁸⁰. Tras varias gestiones y la intervención de Paraguay para establecer un acuerdo, se daría paso definitivo al Tratado de Paz, Amistad y Límites entre Bolivia y Paraguay firmado el 21 de julio del año 1938. Dicho tratado estableció un arbitraje por parte de los países mediadores: Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Uruguay y Perú sobre la zona que representaba unos 41.500 kilómetros cuadrados desde el río Pilcomayo hasta el río Paraguay, a la altura que ocupaban los ejércitos al terminar la guerra⁸¹. También se buscó entregar un puerto a Bolivia por el río Paraguay y se quiso establecer una comisión mixta de cinco miembros para establecer una línea divisora en el territorio disputado. El 10 de octubre el colegio arbitral estableció el último parámetro:

El límite norte parte de la desembocadura del río Negro en el río Paraguay, sigue el río Negro hasta la intersección del Paralelo 19°49'40" de latitud sur, de allí a Carrito Jara, pasando luego por el cerro Chovoreca, por la intersección del meridiano del fortín Paredes con el paralelo de fortín Rabelo, por Palmar de las Islas, por el cerro Capitán Ustáñez, hasta 27 de noviembre o Gabino Mendoza. En la zona Oeste la línea partía de 27 de noviembre hasta Villazón, a 15Kms. al oeste de Irendagüe, pasaba a 10 kilómetros al oeste de Estrella, para terminar en el río Pilcomayo en el lugar denominado Esmeralda⁸².

Los límites por el control del Chaco Boreal terminaron concluidos. Ambas partes aceptaron el laudo y se dio por terminados años de disputa y conflicto territorial. La conferencia cerró sus sesiones el 23 de abril de 1939 tras ayudar económicamente a Bolivia y Paraguay. Cerramos estas

⁸⁰ Cortés, M. (2015): "La diplomacia chilena y la guerra del Chaco...", *op., cit.*, p. 109

⁸¹ Zuccarino, M. (2016): "La posición de la Argentina ante la guerra del Chaco (1932-1935) ...", *op., cit.*, p. 355.

⁸² Nieto, Roberto (1985). *La diplomacia chilena y la guerra del Chaco*, *op., cit.*, p. 97.

líneas con la referencia a los conceptos expresados por el excanciller argentino y premio Nobel de la Paz, Carlos Saavedra Lamas, actor de relevancia en la obtención de la paz:

La historia nos está observando; ha abierto sus tablas de bronce y está escribiendo estos acontecimientos (...) la guerra del Chaco fue extraordinaria por una razón de fondo, porque la guerra destruye el derecho, demuestra lo ilusorio de sus aplicaciones, y a esta guerra del Chaco pretendemos haberle dado un rasgo característico, el de crear derechos, el de servir para la fijación de principios y el de mantenerlos y enaltecerlos en la práctica⁸³.

REFLEXIONES FINALES

La Guerra del Chaco se transformó en el mayor desafío para el sistema internacional americano de entreguerras. El conflicto entre Bolivia y Paraguay involucró un enorme sacrificio en vidas humanas y costos materiales y territoriales para los directamente involucrados. De igual manera, la guerra significó que las naciones americanas se vieran involucradas en función de las acciones y mecanismos que se buscaron implementar para poner término al conflicto. Relevante resultó el papel que asumieron los países vecinos a los beligerantes, en particular, Argentina y Chile. El accionar de ambos países reflejó su auténtico compromiso con la búsqueda de la paz, pero, al mismo tiempo, sus gestiones y propuestas siempre estuvieron condicionadas por sus objetivos nacionales y regionales de la mano del prestigio internacional que significaría ser responsables del triunfo de la paz y la concordia.

De igual manera organismos internacionales como la Comisión de Neutrales de Washington liderada por Estados Unidos intentó resolver el conflicto, evitando la intervención de otros actores internacionales como fue el caso de la Sociedad o Liga de las Naciones. La labor de este organismo supranacional fue infructuosa tras dos años de actividad pacificadora. Las razones de su fracaso se explican por las desfavorables circunstancias externas como por los defectos de su propia organización. La excesiva complejidad de la estructura de la Sociedad y del mecanismo creados por ésta para intentar solucionar el conflicto del Chaco atentaron en sus resultados y en la implementación eficaz de sus acciones. Por

⁸³ Saavedra Lamas, Carlos (1937). *Por la paz de las Américas*. Buenos Aires: Biblioteca política contemporánea vol. II, p. 69-70.

último, el carácter universalista de la Liga se vio limitado por su visión marcadamente europea y la restricción práctica que significaba la existencia de la doctrina Monroe que se reconocía en sus estatutos como limitante de su accionar en el hemisferio americano.

En definitiva, la posición de Chile y Argentina frente a la guerra del Chaco se desarrolló a través de iniciativas y propuestas que dieron pie a posibles soluciones al conflicto. A pesar de tres años de rechazo por parte de Bolivia y Paraguay, se observó que las dos naciones, inspiradas en profundos deseos de paz, fueron capaces de seguir en la misma lógica del principio: lograr un pronto término a la guerra ya que consideraban que esta destruía los anhelos de una América unida. Bolivia y Paraguay de igual forma, a través de reuniones y telegramas, recalcaron las buenas intenciones que tenían Chile y Argentina a la hora de seguir insistiendo por sus gestiones y la pronta resolución del conflicto. El bloque ABCP liderado por Argentina y Chile consiguió al cabo de tres largos años lograr la tan ansiada paz entre Bolivia y Paraguay terminando así una guerra catalogada como la más cruenta de la región en el siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

República de Argentina (1937). *La política argentina en la Guerra del Chaco*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: Guillermo Kraft LTDA.

República de Chile (1929). *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1928*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.

República de Chile (1935). *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1933*. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.

República de Chile (1937). *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Correspondiente al año 1935*. Santiago de Chile: Imprenta Chile.

Libros, artículos y tesis

- Asis, Luís (2018). “*La guerra del Chaco*”. En *Revista IN IURE*, vol. 1, n° 8, pp. 114.
- Barrera, Oscar (2011). “La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935”. En *Anuario Colombiano de Historia Social y Cultura*, vol. 38, n° 1, pp. 179-217.
- Barros, Mario (1970). *Historia diplomática de Chile*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Bernal-Meza, Raúl (2020). *Historia de las relaciones internacionales de Chile (1810-2020)*, Santiago, RIL editores.
- Bosch, A. (2005). *Historia de Estados Unidos*, Barcelona, Crítica.
- Carabante, Camila (2021). *VII Conferencia Panamericana de 1933 en Montevideo: ¿Una política regional frente a la “Buena Vecindad”? Política exterior de Chile, Brasil y Argentina en los años 30’*. Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Católica de la Santísima Concepción.
- Colacrai, Miryam y María LORENZINI (2005). “La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias”. En *Confinés*, n° 1, pp. 45-63.
- Conil, A. y Ferrari, G. (1971). *Política exterior Argentina 1930-1962*, Buenos Aires, Ed. Círculo Militar.
- Confortl, Claudio (2016). “Carlos Saavedra Lamas, mediador de paz en la guerra del Chaco”. En *Revista de Mediación*, vol. 9, n° 2, pp. 1-5.
- Cortés, Milton (2015). “La diplomacia chilena y el conflicto del Chaco (1928-1938)”. En *Revista Encrucijada Americana*, vol. 8, n°1, pp. 95-111.

Dallek, R. (1995). *Franklin D. Roosevelt and America Foreign Policy 1932-1945*, New York, Oxford University Press.

Estrada, L. (2016). *Las relaciones de Estados Unidos y América Latina en los foros Panamericanos (1933-1948)*. Tesis para optar al grado de maestro en Relaciones internacionales. Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México.

Fernandois, Joaquín (1996). *Abismo y cimiento, Gustavo Ross y las Relaciones entre Chile y Estados Unidos 1932-1938*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

Fernandois, Joaquín (2005). *Mundo y fin del mundo. Chile en la política mundial 1900 – 2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Fernandois, Joaquín (2022). “La política exterior chilena durante Entreguerras: adaptación, crisis, nuevo camino”, en J. L. Carrellán (Editor), *Tiempos convulsos. Chile en el período de Entreguerras (1920-1940)*, Santiago de Chile, Historia Chilena, pp. 93-114.

Ferrari, Gustavo y Alberto CONIL PAZ (1971). *La política exterior Argentina 1930-1962*. Buenos Aires: Círculo militar.

Hobsbawm, Eric (1999). *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica.

Jeefs, Leonardo (2008). “Las relaciones chileno-paraguayas durante la guerra del Chaco (1932-1935)”. En *Centro de Estudios Bicentenario*, vol. 7, n° 2, pp. 97-127.

Korableva, Liudmila (2009): “La Liga de las Naciones y la Guerra del Chaco: 1932-1935”, en *Estudios Avanzados*, N°11, pp. 29-48.

Lemus, Encarnación (2008): “Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación” en J.C. Pereira, *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona, Ariel.

Link, Arthur (1962): *American Epoch. A history ot the United States since the 1890's*, New York, Alfred A. Knopf.

- Marulanda, Juan (2011). “La diplomacia del panamericanismo 1933-1948”. En *Revista Electrónica*, vol. 2, n° 7, pp. 80-89.
- Meneses, Emilio, Jorge TAGLE y Tulio GUEVARA (1982). “La política exterior chilena del siglo XX, a través de los mensajes presidenciales y las conferencias panamericanas hasta la segunda guerra mundial”. En *Ciencia Política*, vol. 4, n° 2, pp. 50-61.
- Morandé, J. (1992). “Chile y los Estados Unidos: distanciamientos y aproximaciones”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 25, N° 97.
- Nieto, Roberto (1985). *La diplomacia chilena y la guerra del Chaco*. Tesis de Licenciatura. Instituto de Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Noda, Carlos (2004). “Relaciones internacionales, poder y consideraciones internas. La disputa sobre el Chaco: evolución de un conflicto en el mundo postversalles”. En *Derecho y Sociedad*, n° 24, pp. 218-226.
- Paradiso, José (2007). “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina”. En *Diplomacia, Estrategia y Política*, pp. 5-25.
- Portales, Carlos y Van Kleeveren, Alberto (1994). “La política exterior chilena en un mundo en cambio”. En *Proposiciones*, n° 25, pp. 63-71.
- Raymont, H. (2007). *Vecinos en conflicto. La historia de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica: desde F. D. Roosevelt hasta nuestros días*, México, Siglo XXI ediciones.
- Rapoport, Mario (2000). *Historia política, económica y social de la Argentina (1880-2000)*. Córdoba: Ediciones Macchi.
- Rivera, F. (2012). “Arturo Alessandri Palma: su visión y actuación en política internacional”, en Vásquez, D. y Rivera, F., *Arturo Alessandri Palma y su época: vida, política y sociedad*. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional.

- Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé.
- Rubilar, Mauricio (2017): “Cambio y continuidad en América Latina en el contexto de la Guerra Fría interamericana (1959-1990)”, en R. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez (Dir.): *El Colapso del Comunismo (1989-1991). Visiones desde Europa y América*, Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, pp. 156-157.
- Rubilar, Mauricio, TAPIA, Claudio. (2020) “Chile y el sistema internacional americano: desde entreguerras al contexto de la Guerra Fría interamericana (1920-1973)”. En: SAMANIEGO, Mercedes y MEDINA, Andrés, *De la Sociedad de Naciones a la globalización visiones desde América y Europa*. Concepción, Ediciones de la Universidad Católica de la Santísima Concepción.
- Ruíz, Isidoro (1961). *Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955)*. Buenos Aires: Editorial Perrot.
- Saavedra Lamas, Carlos (1937). *Por la paz de las Américas*. Buenos Aires: Biblioteca política contemporánea vol. II
- Sánchez, Walter y Pereira, Teresa (1977). *Cientocincuenta años de política exterior chilena*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Sánchez, Walter (1979). *Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales.
- Smith, C. (1971). *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tapia, Claudio (2018). “Relaciones intrarregionales en América Latina: la evolución de la política exterior chilena, 1883-1942”. En *Revista Estudios Hemisféricos y Polares*, vol. 9, n° 4, pp. 1-18.
- Vargas, A. (1978). “La política de la “Buena Vecindad”” en *Revista Estudios*, N° 1.

Vásquez, David y Rivera, Felipe (2012). *Arturo Alessandri Palma y su época: vida, política y sociedad*. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional.

Zuccarino, Maximiliano (2016). *La posición de la Argentina ante la guerra del Chaco (1932-1935). Variables internas y externas como condicionantes de la política exterior*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires.

Zuccarino, Maximiliano (2018). “De la Comisión de Neutrales de Washington a la Conferencia de Paz en Buenos Aires. El rol desempeñado por la Argentina en las negociaciones de paz del Chaco”. En *RES GESTA*, n° 54, pp. 1-30.

Zuccarino, Maximiliano (2018). “La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formulación de la política exterior a partir de un estudio de caso: la posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia”. En *Studia Politicae*, n° 44, pp. 43-74.

Zuccarino, Maximiliano (2019). “Europeísmo vs Panamericanismo: Su incidencia en la posición del Gobierno argentino ante la Guerra del Chaco”. En *Revista de historia americana y argentina*, vol. 54, n° 1, pp. 83-127.

Brasil y la Sociedad de Naciones

Brasil and the League of Nations

ISTVÁN SZILÁGYI

Universidad de Pécs

szortega@freemail.hu

ORCID: 0000-0002-3935-272X

Recibido: 15/12/2023. Aceptado: 02/02/2024.

Cómo citar: Szilágyi, István, “Brasil y la Sociedad de Naciones”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 149-168.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.149-168>

Resumen: Brasil fue uno de los miembros fundadores de la Sociedad de Naciones, fundada el 10 de enero de 1920. Entrando en la Sociedad de Naciones, Brasil quería alcanzar los dos principales objetivos: por un lado, quería aumentar, consolidar y fortalecer su influencia y su peso internacional, por otro lado, como la manifestación de este hecho, conseguir y obtener el asiento permanente o sea convertirse en el miembro permanente del Consejo. La cuestión del miembro permanente del Consejo de Sociedad de Naciones de Brasil se planteaba tres veces en tres distintas formas y en tres distintas ocasiones. Como no tuvieron éxito las tentativas brasileñas, el país el 14 de junio de 1926 abandonó oficialmente la organización. La retirada efectiva entró en vigor el 13 de junio de 1928. El artículo analiza el proceso y las consecuencias de la salida de la Sociedad de Naciones de Brasil.

Palabras claves: Brasil, la Liga de Naciones, miembro permanente del Consejo de la Liga de Naciones, los Estados Unidos, Los Catorce Puntos del presidente de Wilson

Abstract: Brasil was one of the founders-members of League of Nations established on 10, January, 1920. In joining the league, the country aimed at two basic purposes. On the one hand Brasil desired to extend and strengthen its international importance and consolidate its influence. On the other hand – emphasizing the country's importance and influence – it endeavoured to gain the status of the permanent membership of the Council of League of Nations. The application for the permanent membership was debated in different forms and in different circumstances altogether three times. As the efforts to obtain the permanent membership of the Council of League of Nations ended in failure, Brasil officially left the League of Nations on 14, June, 1926. Under its charter leaving the League came into force after two years on 13, June, 1928.

This paper analyses the process of Brasil leaving League of Nations and its consequences.

Keywords: Brasil, the League of Nations, permanent membership of Council of League of Nations, the USA, Wilson's Fourteen Points.

1. INTRODUCCIÓN. EL FINAL DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y EL NACIMIENTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

Oficialmente la Primera Guerra Mundial culminó el 28 de junio de 1919 cuando se firmó el Tratado de Versalles con Alemania en la Galería de los Espejos del Palacio de Versalles. El acto pasó exactamente cinco años después del atentado de Sarajevo en el que fue asesinado el archiduque Francisco Fernando el principal detonante de la Primera Guerra Mundial. El Tratado de Versalles entró en vigor el 10 de enero de 1920.

A pesar de que el armisticio entre Alemania y las potencias vencedoras fue firmado meses antes (11 de noviembre de 1918) para poner fin a las hostilidades en el campo de batalla, se necesitaron seis meses de negociaciones en la Conferencia de Paz de París para concluir el tratado de paz.

En relación con este hecho histórico quisiéramos llamar la atención sobre el análisis de Javier Eduardo González del Olmo, quién escribe lo siguiente: „A partir del verano del año 1918, los imperios centrales comenzaron a manifestar signos más evidentes de derrota, ya que la superioridad aliada fue manifiesta desde el momento de la entrada en el conflicto de los Estados Unidos de América. Los imperios centrales fueron derrotados en todos los frentes. Estos países fueron capitulando paulatinamente. Bulgaria capituló el 30 de julio de 1918 y Turquía se vio obligado a ello debido a los potentes ataques de tropas británicas y árabes el 30 de julio de ese mismo año.

El viejo imperio austrohúngaro se desmoronaba por momentos. El Emperador Carlos de Habsburgo, solicitó el 4 de noviembre de 1918 el armisticio. Poco tiempo después, Alemania no pudiendo resistir a los numerosos ataques franceses tuvo que rendirse y capitular el 29 de septiembre de 1918¹.

Y no hay que olvidarnos el hecho de que finalmente firmaron *los cinco Tratados* que *conformaron* el *Sistema de la Paz de París*. El Tratado de Versalles con Alemania (28 de junio de 1919), El Tratado de Saint Germain con Austria (10 de septiembre de 1919), El Tratado de

¹ González del Olmo, J. E. (2015): *El Tratado de Versalles y la Sociedad de Naciones*. En: Causas y consecuencias de la Gran Guerra (1914-1918) y su influencia en el mundo actual, cien años después.. Editora M^a Isabel Bringas. Universidad Popular para la Educación y cultura de Burgos, pp.79.

Trianon con Hungría (4 de junio de 1920) y el Tratado de Sévres con Turquía (10 de agosto de 1920).

Esta paz fue rechazada por los turcos quiénes, tras su guerra contra los griegos, firmaron el Tratado de Lausana (23 de julio de 1923) y por fin El Tratado de Neully con Bulgaria (27 de noviembre de 1920). Así mismo y en cada uno de los Tratados, El Pacto de Sociedad de Naciones fue incluido. El Tratado de Versalles estaba conformado por 440 artículos, en 15 partes. El Pacto de la Sociedad de Naciones, que contenía 26 artículos y anexo constituía la primera parte del Tratado de Versalles.

En enero de 1919, tuvo lugar la celebración de la Conferencia de París, en la que se reunieron los delegados y principales representantes de 32 países, todos ellos aliados, quedando prohibida la asistencia de los países vencidos. En la elaboración del Sistema del Tratado de París no pudieron participar los delegados de las potencias centrales y los vencedores no tomaron en consideración sus opiniones, sus argumentos, sus observaciones, sus comentarios y sus peticiones tampoco, Ellos fueron llamados tan solo para ser informados y firmar el compromiso adquirido con el resto de los países aliados.

Y esta circunstancia y este hecho determinaba y marcaba los procesos políticos internacionales entreguerras y la suerte y la actividad de la Sociedad de Naciones, e impidió y puso obstáculos a que durante su existencia la Liga de Naciones tenga un éxito rotundo, o sea como escribió Edward Hallett Carr, con la firma de los Tratados de Versalles comenzó la crisis de los veinte años (1919-1939)².

La idea y el concepto de la organización se basó en los Catorce Puntos del presidente norteamericano de Woodrow Wilson. Los Catorce Puntos era un programa formulado por el presidente en su intervención ante el Congreso de los Estados Unidos, el 8 de enero de 1918. Al mismo tiempo llevó a cabo una serie de propuestas para buscar la paz entre las naciones y creación de un nuevo orden internacional a través de la Sociedad de Naciones. Además, representó la corriente del idealismo, la corriente institucionalismo e internacionalismo liberal, representando guardando y reforzando la tradición kantiana de la teoría de las relaciones internacionales.

² Vease más detalladamente: Carr, E. H (2004): *La crisis de los veinte años (1919-1939): Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. Los Libros de la Catarata. Madrid.

Cuando la concepción norteamericana de la política exterior y las tradiciones diplomáticas europeas se encontraron en la Conferencia de Paz de París, en 1919, - escribe Henry Kissinger - saltaron a la vista sus diferencias en experiencia histórica. Los dirigentes europeos intentaron renovar el sistema existente, según los métodos ya familiares, y los pacificadores norteamericanos creyeron que la Gran Guerra no era el resultado de intratables conflictos geopolíticos sino de las deficientes prácticas europeas. En sus célebres Catorce Puntos, Woodrow Wilson les dijo a los europeos que en lo sucesivo el sistema internacional no debía basarse en el equilibrio del poder, sino en la autodeterminación étnica; que su seguridad no debía depender de alianzas militares, sino de una seguridad colectiva, y que su diplomacia ya no debía ser dirigida en secreto por expertos sino con «acuerdos abiertos, a los que se haya llegado sin reserva». Evidentemente, si Wilson había llegado a discutir tanto no fue por las condiciones necesarias para poner fin a una guerra ni para restaurar el orden internacional, sino para reformar todo el sistema de relaciones internacionales que se había practicado durante casi los últimos tres siglos. Siempre que los norteamericanos han reflexionado sobre la política exterior han llegado a la conclusión de que las congojas de Europa han sido causadas por el sistema de equilibrio del poder. Y desde que Europa empezó a preocuparse por la política exterior norteamericana, los dirigentes europeos han visto con malos ojos la autodesignada misión norteamericana de implantar una reforma global. Cada bando se ha comportado como si el de enfrente hubiese escogido a voluntad su modo de conducta diplomática y hubiese podido, de haber sido más sabio y menos belicoso, seleccionar algún otro método mejor. De hecho, tanto el enfoque norteamericano como el europeo sobre política exterior fueron producto de sus propias circunstancias peculiares³.

Este paradigma contra la corriente realista de la teoría de las relaciones internacional cree y está convencida que las confrontaciones, conflictos y tensiones entre las naciones y los países son evitables a través de los compromisos, negociaciones, cooperación internacional y con la creación de los institutos y normas aceptados y elaborados en común. Como podemos leer en el punto decimocuarto del documento mencionado: „Es preciso que se constituya una asociación general de naciones en virtud de compromisos expresos, a fin de procurar a los

³ Kissinger, H (1996): *Diplomacia*. Ediciones B, S.A. Barcelona.pp. 11-12.

estados, tanto grandes como pequeños, garantías mutuas de independencia política y de integridad territorial”⁴.

Esta idea y este concepto representa El preámbulo del Pacto de la Sociedad de Naciones oficialmente nacido el 10 de enero de 1920:

Las Altas Partes Contratantes: considerando que para fomentar la cooperación de las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad, importa: Aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; Mantener a la luz del día las relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor; Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconociendo de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos; Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados; Adoptan el presente Pacto, que constituye la Sociedad de Naciones⁵.

La Sociedad de Naciones estaba formada originalmente por 45 países, de los cuales 29 no eran europeos. Los miembros de la Sociedad de Naciones, se pueden distinguir en función de su entrada en la organización. *Los países fundadores* se dividen entre treinta y dos firmantes del Tratado de Versalles en 1919⁶ y los trece países neutrales invitados a unirse a la Sociedad de Naciones ese mismo año, especificados en el anexo I del pacto⁷. Finalmente el tercer grupo de países que se adhirieron a partir de 1920⁸. Los estados, colonias o

⁴ Barbé, E.(2003): *Relaciones Internacionales*. Segunda Edición.Editorial Tecnos. Madrid. p. 33.

⁵ González del Olmo, J. E. (2015): *Ob. cit.* pp.90.

⁶ *Los 32 países originarios firmantes del Tratado de Versalles como naciones beligerantes durante la Primera Guerra Mundial* fueron: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, República de China, Cuba, Ecuador, Estados Unidos de América, Francia, Reino de Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Hedjaz, India Británica, Reino de Italia, Imperio Japonés, Liberia, Nicaragua, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Reino de Yugoslavia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, Reino de Rumanía, Siam, Unión Sudafricana y Uruguay.

⁷ Los 13 países neutrales durante la Gran Guerra incluidos en el anexo I del Tratado de Versalles fueron: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, El Salvador, España, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Persia, Suecia, Suiza y Venezuela.

⁸ Austria, Reino de Bulgaria, Costa Rica, Finlandia, Luxemburgo y Reino de Albania se adhirieron en 1920, Estonia, Letonia, Lituania en 1921, Reino de Hungría en 1922, Imperio etíope, Irlanda y República Dominicana en 1923, Alemania en 1926, México en 1931, Reino de Irak y Turquía en 1932, la Unión Soviética, Reino de Afganistán y Ecuador en 1933, Reino de Egipto en 1934.

dominios podían unirse siempre y cuando se gobernará libremente, aceptar los términos de la organización y fueran aceptados por dos tercios de la Asamblea. La fundación de la Sociedad de Naciones ofreció una buena posibilidad y oportunidad para los países de América Latina liberarse – o por lo menos disminuir - de la influencia política y económica y dependencia de los Estados Unidos de América, porque la entrada en Liga de Naciones extendió el círculo de los aliados de los países latinoamericanos⁹.

Además, la Sociedad de Naciones como asuntos básicos se comprometió con la búsqueda de la paz y seguridad colectiva, así como la cooperación internacional en los asuntos sociales y económicos de los países miembros y por fin la de estatus de igualdad política y jurídica entre los pequeños y grandes estados del concierto mundial.

Pero el artículo 21. del Pacto para consolidar el apoyo de los Estados Unidos, reconoció la validez y la vigencia de la Doctrina Monroe, diciendo que “Los compromisos internacionales, tales como trabajos de arbitraje, y las inteligencias regionales, tales como la Doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles, con ninguna de las disposiciones del presente Pacto”¹⁰.

A pesar de la reglamentación permisible, por razones y motivos interiores, los Estados Unidos quedó fuera de la Sociedad de Naciones y no entró en la organización. Desde el punto de vista mencionado el otro problema significaba para los países latinoamericanos era el funcionamiento y la composición del sistema institucional de la Sociedad de Naciones y el proceso de concertación de intereses y la representación de los intereses dentro de la organización. En el proceso de toma de decisión prevaleció el predominio de las potencias europeas. A pesar de que la Sociedad de Naciones hizo gestiones remediar y cambiar la situación.

El artículo 2. del Pacto enumera, especifica, determina y fija la estructura de los órganos de la Sociedad de Naciones. “La acción de la sociedad, tal como está definida en el presente pacto, se ejerce por medio

⁹ Vease más detalladamente: Nagy G (2020): *A latin-amerikai országok Népszövetségi Tanácsának hatása az Egyesült Államok Latin-Amerika politikájára.*(El impacto de la membresía del Consejo de la Sociedad de Naciones de los países latinoamericanos a la política latinoamericana de los Estados Unidos). Külügyi Műhely. 2020. 1. sz. pp.232-250.

¹⁰ González del Olmo,J. E. (2015): *Ob. cit.*pp.93.

de una asamblea y de un consejo, secundadas por una secretaria permanente”¹¹.

El artículo 3, se ocupa de la asamblea. El párrafo 1. del artículo 3 (1) diciendo que “La asamblea se compone de representantes de los miembros de la sociedad” y el artículo 4. regula las facultades y de la composición de Consejo, como órgano más importante y de toma de decisiones de la Sociedad de Naciones. Por su importancia se establecieron asientos permanentes y asientos temporales entre los países integrantes de este consejo según el artículo 4.1 del Pacto de Sociedad de Naciones.

Entre los permanentes figuraban las potencias vencedoras de la Gran Guerra (1914-1918): Reino Unido, Francia, Japón, Italia y los Estados Unidos, aunque este último país – como ya hemos mencionado - no ocupó su puesto. Además, el pacto preveía la futura ampliación de miembros permanentes y temporales (artículo 4.2), así, en 1926 fue incluido Alemania como estado permanente y en 1934 la Unión Soviética. Los hechos posteriores motivaron la retirada (Japón en 1933, Alemania en 1934 o Italia en 1936) o expulsión (URSS en 1939), por lo que en 1939 sólo había dos miembros permanentes originales en el Consejo, Francia y Reino Unido. Entre los miembros no permanentes, el número inicial de cuatro (Bélgica, España, Grecia y Brasil) fue ampliados a seis en 1922, nueve en 1926, diez en 1933 y finalmente once en 1936. El artículo 4 dice:

Art. 4º – 1. El consejo se compone de representantes de las principales Potencias Aliadas y asociadas, así como de representantes de otros cuatro miembros de la sociedad. Estos cuatro miembros de la sociedad serán designados libremente por la asamblea y en las épocas que crea conveniente. Hasta la primera designación por la asamblea, serán miembros del consejo los representantes de Bélgica, Brasil, España y Grecia.

2. - Con aprobación de la mayoría de la asamblea el consejo puede designar otros miembros de la sociedad cuya representación en lo futuro será permanente en el consejo. Con igual aprobación puede aumentar el número de los miembros de la sociedad a elegir por la asamblea para ser representados en el consejo.

2 bis (1). – La asamblea por mayoría de dos tercios determina las reglas concernientes a las elecciones de los miembros no permanentes del

¹¹ González del Olmo, J. E. (2015): *Ob. cit.* pp.90.

consejo y, en particular, las relativas a la duración de su mandato y las condiciones de reelegibilidad.

3. – El consejo se reúne cuando las circunstancias lo exigen, y por lo menos una vez por año, en la sede de la sociedad o en cualquier otro lugar que se designe.

4.- El consejo entiende en toda cuestión que entre en la esfera de acción de la sociedad o que afecte la paz del mundo.”¹² El Pacto crea La Secretaría permanente y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, cual entenderá en todos los desacuerdos de carácter internacional que las partes sometan a su examen.

La sede del Tribunal es en Haya. En caso de que un país quisiera abandonar la organización se debía hacer efectiva en un plazo de dos años (artículo 1), mientras que la expulsión era inmediata. El artículo 1(3) dice que „Todo miembro de la sociedad puede retirarse de la sociedad previo aviso de dos años, a condición de que hasta este momento haya cumplido todas sus obligaciones internacionales, inclusive las del presente pacto”¹³.

En total fueron 24 países los que abandonaron la sociedad por diferentes motivos, principalmente en los años 30 por cuestiones ideológicas y por motivos políticos y actividades políticas, cuales fueron incompatibles, inconciliables y antagónicas con las disposiciones y con objetos de la Sociedad de Naciones. Así fue expulsado Japón en 1933 por razón de la invasión de Manchuria. El mismo año fue retirado Alemania nazi por razones ideológicas. En 1936 abandonó la Sociedad de Naciones Italia por la ocupación de Abisinia y en 1939 fue expulsado La Unión Soviética por la firma un pacto con Alemania y por el bombardeo a Helsinki. Y cesó la membresía por los casos de los países ocupados durante la Segunda Guerra Mundial¹⁴.

2. BRASIL EN LA SOCIEDAD DE NACIONES. QUIEN SIEMBRA VIENTOS...

Brasil fue uno de los miembros fundadores de la Sociedad de Naciones. Fue el único país latinoamericano que participó en la Primera Guerra Mundial al lado de los aliados.¹⁴ Como el más importante y el

¹² González del Olmo, J. E. (2015): *Ob. cit.* pp.91.

¹³ González del Olmo, J. E. (2015): *Ob. cit.* pp.90.

¹⁴ Fischer, Th. (2016): América Latina y la Primera Guerra Mundial. Iberoamericana XVI.63.pp.259-272.

estado más grande de América Latina siempre jugaba y en nuestros días juega especial y destacado rol en el desarrollo económico y político del continente.

En nuestros días denominamos a Brasil como una „potencia emergente,”y/o como un Poder Perceptible o Poder Reconocido. En la década de los años setenta del siglo pasado fue elaborado el concepto o modelo de jerarquía mundial en la Universidad de Georgetown con la colaboración de la Escuela Superior de Guerra Brasileña.

Este modelo mencionado examinaba y contenía distintos elementos, indicadores y factores. Resumiéndolos podemos recibir la influencia, el rol y el peso de un país o de un poder en el mundo. A base de esto sostenía el general y geopolítico brasileño Carlos de Meira Mattos que en 1975 Brasil ocupaba en el sexto/séptimo lugar en la jerarquía de los países del mundo (Meira Mattos,1975). El poder está definido por el General como “a capacidade de alguém impor sua vontade sobre outrem,” tanto psicológica como fisicamente, e este conceito é ampliado para incluir uma cuidadosa contribuição das possibilidades do poder brasileiro em relação ao de outros grandes estados –subraya Phil Kelly en su ensayo en el libro homenaje a Carlos de Meira Mattos – A avaliação do poder nacional relativo é feita por Meira Mattos utilizando a seguinte formula:

$$Pp = (C+E+ M) \times (S+W+P)$$

Onde:

P= poder perceptível dos estados

C= massa crítica- população e território

E= capacidade econômica

M= capacidade militar

S=conceito estratégico adotado por um estado

W= vontade nacional

P= capacidade para persuadir ou convencer

Preenchidos os dados, o Brasil aparece em 6º lugar como potência mundial, atrás da União Soviética, Estados Unidos, Alemanha Ocidental, França e China. Considerado o conjunto conceito estratégico –vontade nacional– capacidade persuasiva, o Brasil se coloca em segundo lugar, passando para o oitavo se computado apenas o primeiro grupo de indicadores, principalmente em virtude de sua relativamente baixa força econômica. Meira Mattos sustenta que sua nação é “uma potência

emergente” que, como a China, apresenta as melhores chances de atingir o status de grande potência, perdendo apenas para as duas superpotências (Kelly, 2007: 22).

Pero Meira Mattos llama la atención a la importancia de la introducción y el establecimiento y de la necesidad de un sistema político democrático también. Brasil entró en la Sociedad de Naciones durante la presidencia interino y corto de Delfim Moreira (15 de noviembre de 1918- 28 de julio de 1919) y actuó en la era de los presidentes de Epitácio Pessoa (28 de julio de 1919- 15 de noviembre de 1922) y de Artur Bernardes (15 de noviembre 1922-15 de noviembre de 1926). Uno de los dos, especialmente el presidente Bernardes tenía grandes esperanzas e ilusiones para el futuro rol de Brasil en la Sociedad de Naciones y en la política mundial. Siendo que, durante los dos primeros ciclos de tres años, - entre el 10 de enero de 1920 y la salida del 14 de junio de 1926- Brasil fue designado el miembro no permanente del Consejo de la Sociedad de Naciones, ocupando el puesto dos veces consecutivos.

La verdad es que, a partir de la entrada en la Liga de Naciones, los esfuerzos de Brasil se dirigieron a convertirse en miembro permanente del Consejo de Sociedad de Naciones, conseguir el mandato, el estatus, la posición y el lugar como miembro permanente del Consejo.

Como no tuvieron éxito o ne se vió coronado por el éxito de las tentativas brasileñas, el país el 14 de junio de 1926 abandonó oficialmente la organización. La retirada efectiva entraba en vigor el 13 de junio de 1928.El proceso mencionado y los acontecimientos ligados con los intentos y las aspiraciones brasileños ofrecen muchas enseñanzas. En nuestro capítulo examinamos y analizamos las experiencias y las consecuencias de los esfuerzos brasileños.

Sobre los acontecimientos mencionados fueron publicados muchos documentos, libros y ensayos. Entre ellos merece la pena mencionar como más destacados las obras de José Carlos Macedo Souza, de García Eugenio Vargas, de Braga Paula Lou`Abe Matos y de Bandeira Ramos Coelho Natália. Todas las fuentes y los documentos subrayan y acentúan la importancia de la creación de Liga de Naciones, y como consecuencia de esto hecho, el cambio y de la transformación de las circunstancias y de los ambientes internacionales, cuales ofrecieron y abrieron la posibilidad del aumento el rol,el papel y el prestigio internacional de Brasil. „A Liga das Nações- escribe Paula Braga - é a primeira grande organização internacional de muitas outras que vêm aparecer no mundo

contemporâneo. Ela favorece a idéia de que as relações internacionais devem ser pautadas pela via diplomática através de negociações públicas e amistosas. Sua inspiração liberal tenta superar a tradicional estratégia geopolítica européia e cria a expectativa de organizar racionalmente as relações estatais a partir de uma instituição multilateral... Os antecedentes da Sociedade das Nações que impulsionam, de certa forma, uma nova maneira de pensar as relações entre os povos têm seu histórico iniciado pela Paz de Westfália... Emerge um sistema pluripolar de Estados”¹⁵.

En esta situación, utilizando la ausencia o se manteni6 alejado de la Sociedad de Naciones los Estados Unidos, Brasil quis6 aumentar su peso en la Sociedad de Naciones, declarando que el pa6s es el mayor representante y el defensor supremo y portavoz principal de intereses de los pa6ses latinoamericanos en La Liga de Naciones.

Al mismo tiempo Brasil quis6 mantener y guardar las relaciones buenas con los Estados Unidos y con las grandes potencias europeas, porque los pa6ses mencionados juegan y representan determinante rol y determinante peso en la econom6a brasile6a y en el coen el comercio exterior de Brasil. „No per6odo 1919-1930, - podemos leer el an6lisis de Eugenio Vargas Garcia- os Estados Unidos foram de longe o principal parceiro comercial do Brasil, tanto do ponto de vista das exporta66es quanto das importa66es, com expressivo super6vit para o Brasil na balan6a comercial. A Gr6-Bretanha ainda contribu6a com parcela importante das importa66es brasileiras, embora em n6veis inferiores aos que chegou a registrar no passado, quando maior era sua influ6ncia sobre a economia nacional. Juntos, Estados Unidos, Gr6-Bretanha, Alemanha e Fran6a somavam cerca de 70% do com6rcio do Brasil com o mundo. Outros parceiros importantes eram a Argentina (sobretudo importa66es), a It6lia, a Holanda e a B6lgica. Para se ter um no66o do peso das exporta66es de caf6 na economia brasileira, vale ressaltar que, em 1920, o Brasil respondia por quase 70% da oferta mundial do produto. Em 1924, o caf6 chegou a representar 76% de todas as exporta66es brasileiras, evidenciando o alto grau de especializa66o do regime de monocultura do pa6s”¹⁶.

¹⁵ Fischer, Th. (2016): Am6rica Latina y la Primera Guerra Mundial. Iberoamericana XVI.63.pp.259-272.

¹⁶ Garc6a Vargas, E. (2000): *O Brasil e a Liga das Na66es (1919-1926): vencer ou n6o perder*. Ed. UNB. Bras6lia/DF. pp.28.

Entrando en la Sociedad de Naciones, Brasil quería alcanzar, quería lograr los dos principales objetos mencionados: por un lado quería aumentar, consolidar y fortalecer su influencia y su peso internacional, por otro lado como la manifestación de este hecho, conseguir y obtener el asiento permanente o sea convertirse en el miembro permanente del Consejo.

Estos eran las metas de ambos presidentes brasileños de la época, de Epitácio Pessoa y de Artur Bernardes también. Como escribe Eugenio Vargas García „O governo Epitácio Pessoa, não obstante a ausência norte-americana de Genebra, permaneceu leal à Liga em função do prestígio que o Brasil nela desfrutava como membro temporário do Conselho. Buscando elevar o status internacional do país, o governo Artur Bernardes elegeu como meta prioritária de política externa a conquista de um assento permanente no Conselho, em cujas atividades o Brasil passou a ter uma participação relativamente ativa. Quando da tentativa das potências européias de fazer implementar o que havia sido anteriormente acordado em Locarno, em relação à pacificação dos ânimos na Europa e à reincorporação da Alemanha no quadro político regional, o Brasil, em represália por não ter sido satisfeita a sua pretensão, vetou a admissão da Alemanha na Liga das Nações, em março de 1926. Nas palavras do próprio Presidente da República, que resumem a disposição do governo brasileiro no caso, a questão cifrava-se em “*vencer ou não perder*” “O episódio do veto colocou o Brasil por um momento no centro das atenções da política mundial, pois significou o adiamento da entrada em vigor dos acordos de Locarno, fundamentais para a manutenção da paz no continente europeu”¹⁷.

La postura del gobierno brasileño entonces fue determinada el malentendido del rol y de la significación de los Tratados de Locarno desde el punto de vista europeo. En Rio de Janeiro los Auerdos de Locarno fueron interpretados como se volcán, modifican el balance dentro de Sociedad de Naciones entre los intereses de los estados europeos y latinoamericanos. En Brasil pensaron en que fueron cambiadas las relaciones de fuerza a favor de los países europeos. Por eso la posición brasileña en la cuestión de la entrada de Alemania en la Liga de Naciones y al mismo tiempo conseguir la calidad de miembro permanente alemana del Consejo, fue denegada. Brasil amenazó el veto

¹⁷ García Vargas, E. (2000): *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Ed. UNB. Brasília/DF. pp.5.

sin ser, sin llegar su calidad de miembro permanente en Consejo. Sería malogrado negar la legitimidad de este tipo de interpretación, a pesar de que la esencia de los Tratados de Locarno no era esta ¿De qué se tratan entonces principalmente los Acuerdos de Locarno? *Los tratados de Locarno*, es el nombre que recibieron los ocho pactos destinados¹⁸ a reforzar la paz en Europa después de la I Guerra Mundial firmados por los representantes de Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Reino Unido, Reino de Italia y Polonia en Londres, Inglaterra, el 1 de diciembre de 1925.

La conferencia en la que se negociaron los tratados tuvo lugar entre el 5 y el 16 de octubre de 1925 y su resultado fue que Francia, Bélgica y Alemania renunciaron a cambiar violentamente las fronteras entre sus países. Esto significó también que Alemania reconoció su frontera occidental tal como la había fijado el Tratado de Versalles. En el primero de los acuerdos, Francia, Alemania y Bélgica reconocían mutuamente sus fronteras y se comprometían a respetarlas. Se estableció que Renania, una región histórica cuyo territorio formaba parte de estos tres países, se consideraría zona neutral desmilitarizada. Los británicos e italianos actuaron como garantes de tal compromiso, pero no contrajeron obligaciones militares que les comprometieran a su cumplimiento. Aunque Francia firmó convenios de seguridad con Polonia y Checoslovaquia, estos documentos no ofrecían el mismo reconocimiento fronterizo para los países limítrofes con el margen oriental de Alemania. No obstante, se acordó el arbitraje obligatorio en el caso de conflictos entre Alemania y Francia, Bélgica, Polonia y Checoslovaquia.

Los tratados debían aplicarse dentro del marco de la Sociedad de Naciones, en la que en 1926 fue admitida Alemania. En un principio, el espíritu que guio estos compromisos contribuyó a mejorar las relaciones entre Francia y Alemania, pero la situación empeoró en la década de 1930.

¹⁸ Los ocho documentos incluía: 1.Un acuerdo de garantías mutuas entre Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Bélgica. 2.Un acuerdo de arbitraje entre Bélgica y Alemania. 3.Un acuerdo de arbitraje entre Francia y Alemania. 4.Un acuerdo de arbitraje entre Alemania y Polonia. 5. Un acuerdo de arbitraje entre Alemania y Checoslovaquia. 6.Una propuesta de alianza entre Francia y Polonia. 7. Otra entre Francia y Checoslovaquia. 8 Una declaración de los firmantes del acuerdo de garantías mutuas sobre la manera de interpretar ciertos puntos de la carta de la Sociedad de Naciones.

Anteriormente el primer ministro francés Raymond Poincaré había ordenado la invasión del Ruhr el 11 de enero de 1923 con el objetivo de ocupar el centro alemán de producción de carbón, hierro y acero situado en la Región del Ruhr, debido a la incapacidad de pago de las sanciones a la Alemania en 1919. Escogido canciller, Adolf Hitler denunció el principal Tratado de Locarno cuando ordenó la remilitarización de Renania en 1936, iniciando una política agresiva en Europa central, que al no recibir respuesta por parte de los otros signatarios de los Acuerdos condujo tres años más tarde a la II Guerra Mundial.

La cuestión del miembro permanente del Consejo de Sociedad de Naciones de Brasil se planteaba tres veces en tres distintas formas y en tres distintas ocasiones.

La primera tentativa para conseguir la membresía permanente del consejo e parte de Brasil llegó el turno a la „2a Assembleia (1921) da SdN, o representante chileno, Agustin Edwards, apresentou a proposta de ampliar os assentos do Conselho que previa a criação de duas novas cadeiras permanentes, as quais deveriam pertencer ao Brasil e à Espanha. O que havia era uma tentativa encoberta do Chile de conseguir uma cadeira temporária. A sugestão de Edwards foi rejeitada por cinco votos contrários. Um dos opositores, o representante da Grã-Bretanha Arthur James Balfour, expôs uma contraproposta que previa a criação de apenas um assento permanente destinado à Espanha. O embaixador brasileiro consultou o governo e recebeu instruções do presidente Epitácio Pessoa para não aceitar a proposição de Balfour, tendo em vista que "admitir a Espanha e repelir o Brasil, propostos simultaneamente, seria uma desconsideração com o país e não devemos, nem ativa, nem omissivamente, concorrer para tal decisão." Gastão da Cunha foi o único voto contrário à proposição britânica, o que, considerando a necessária unanimidade para aprovar as decisões do Conselho, representou um veto à Espanha. Esta foi a primeira ocasião em que o Brasil usou o recurso, e, apesar de o veto não ter provocado abalo nas relações entre os dois países, foi um prenúncio da crise que ocorreria cinco anos depois. Na 3a Assembleia (1922), foi aprovada a criação de dois novos assentos temporários do Conselho, que passou de quatro para seis cadeiras, sendo a Suécia e o Chile os novos integrantes. Nesta plenária, foram feitas recomendações no sentido de que os mandatos dos membros temporários do Conselho fossem restritos a três anos....Diante do quadro restrito de condicionalidades para a reeleição dos membros não permanentes e da atmosfera de competição acirrada entre as potências menores para ocupar tais assentos, o novo representante do Brasil no Conselho, Domício da Gama....recomendou ao governo trabalhar

diplomáticamente, com o propósito de obter um assento permanente. Nota-se, portanto, que a origem da candidatura brasileira a membro permanente surgiu como resposta às dificuldades encontradas em manter o assento temporário do Brasil no Conselho, percebidas em 1922, sem haver relação direta com questões de política interna. A despeito das observações de Domício da Gama, durante a administração do presidente Epitácio Pessoa não foi estabelecida uma política que visasse à consecução de uma cadeira permanente no Conselho para o Brasil.... Pessoa desenvolveu uma política de "baixo perfil", satisfeito com a posição de "sócio menor na aliança dos vencedores"..., Bernardes buscou a ascensão do status internacional do Brasil ao patamar simbólico de grande potência¹⁹.

Durante la presidencia de Artur Bernardes fue designado el nuevo representante de Brasil en el Consejo de Sociedad de Naciones, Afrânio de Melo Franco. Su principal tarea era a buscar apoyos y aliados para la postura de Brasil que reclama el lugar con miembro permanente en el Consejo. Según la propuesta brasileña el país podría ocupar el lugar vacío de los Estados Unidos, mientras que España podría entrar en el Consejo como miembro permanente en vez de Alemania.

La solución era muy difícil, el problema no tenía resolución, fue insoluble, porque a base de los Tratados de Locarno, el 8 de febrero Alemania presentaba su admisión a la Sociedad de Naciones, a condición de que insistió en asumir el lugar de como miembro permanente. La Asamblea de Sociedad de Naciones no apoyó y no aceptó la propuesta y la idea brasileña y no la aceptaron los países latinoamericanos tampoco. Así Brasil en este caso y en esta cuestión se quedó solo y aislado en la Asamblea de la Sociedad de Naciones.

No ha podido conseguir el apoyo el esfuerzo de Polonia tampoco. A mediados de enero de 1926 el gobierno de Varsovia solicitó un lugar permanente del Consejo, pensando que con el apoyo de Alemania su petición tenía el éxito. Pero Alemania insistió a conseguir el lugar del miembro permanente solo.

La Asamblea extraordinaria la que tuvo inicio el 8 de marzo de 1926 y el 27 de marzo votó la solicitud de entrada de Alemania y la cuestión del miembro permanente. Todos los países apoyaron a la pretensión de Alemania y rechazaron las exigencias de España, de Polonia y de Brasil.

¹⁹ Bandeira Ramos Coelho, N (2014): *Em busca de prestígio internacional? A política externa brasileira para obtenção de assentos permanentes na Liga das Nações e na ONU (1921-1926; 1994-2010)*. Brasília. pp.11-13.

En la situación desarrollada Afrânio de Melo Franco vetó en contra de la entrada Alemania. Aumentaron los desacuerdos y los contrastes entre Ginebra y Rio de Janeiro y por fin el 14 de junio de 1926 Brasil retiró y abandonó la Sociedad de Naciones. Resumiendo, el proceso que condujo a la salida de la Sociedad de Naciones de Brasil, podemos citar las siguientes palabras de Paula Braga:

Para contextualizar o problema do alargamento do quadro do Conselho pode-se afirmar em três fases distintas que ele se divide. A primeira data de 1921, quando o Chile apresenta, na II Assembléia da Liga, as candidaturas do Brasil e da Espanha a membros permanentes do Conselho. Nesse momento, o Brasil usa pela primeira vez o seu direito de veto e impede a entrada da Espanha, pois tudo indica que esse país entrará sozinho para o Conselho... Veta, exclusivamente, porque a tese do aumento para beneficiar um só membro temporário é contra o que o Brasil defende, a igualdade de tratamento a todos os continentes.assumindo, assim, o papel de defensor do princípio da universalização. A segunda fase é iniciada três anos depois, em Setembro de 1924, quando ..., devia ter certeza de que a Alemanha receberia, logo depois de sua entrada na Liga, um lugar permanente no Conselho,.... o porta voz brasileiro acrescenta que os desejos expressos pela Alemanha “pertencem à natureza dos que não devem ser tratados de Governo a Governo,”.....Por fim, vem a terceira fase do problema, elucidada quando o Governo alemão publica sua “tese oficial,” a qual clama à Assembléia “que trate, exclusivamente, da entrada desse país para a Liga e ingresso no Conselho como membro permanente”. Como consequência dessa atitude alemã, a candidatura brasileira seria invalidada, pois as intenções dos dois países entram em choque.... Essa é a fase na qual o Brasil decide entrar de vez na luta por um lugar permanente no Conselho de Segurança, assumindo um papel que nas palavras de Artur Bernardes seria de “*vencer ou não perder*.” Assim, o Brasil tenta reunir todos os argumentos que possa usar a seu favor e impedir que um outro país entre sozinho no Conselho Executivo como permanente sem que seu pedido seja se quer julgado e analisado...Visto que os acontecimentos....., pois as chances para o Brasil se reeleger como membro provisório são praticamente nulas, até pela promessa feita aos latino-americanos de que o país não se submeteria a uma nova eleição para continuar como membro não permanente. Além disso, o Brasil não tem interesses vitais em jogo na Europa o que ameniza qualquer atitude tomada²⁰.

CONCLUSIONES

²⁰ Braga, P. (2008): *O Governo Bernardes e a Liga das Nações*. Franca. pp.109-113.

Brasil fue uno de los miembros fundadores de la Sociedad de Naciones. Fue el único país latinoamericano que participó en la Primera Guerra Mundial al lado de los aliados. Como el más importante y el estado más grande de América Latina siempre jugaba especial y destacado rol en el desarrollo económico y político del continente.

La Sociedad de Naciones estaba formada originalmente por 45 países, de los cuales 29 no eran europeos. Los países fundadores se dividen entre treinta y dos firmantes del Tratado de Versalles en 1919 y los trece países neutrales invitados a unirse a la Sociedad de Naciones ese mismo año, especificados en el anexo I del pacto. Finalmente, el tercer grupo de países que se adhirieron a partir de 1920.

La fundación de la Sociedad de Naciones ofreció una buena posibilidad y oportunidad para Brasil y para los países de América Latina liberarse – o por lo menos disminuir - de la influencia política y económica y dependencia de los Estados Unidos de América, porque la entrada en Liga de Naciones extendió el círculo de los aliados de los países latinoamericanos.

Además, la Sociedad de Naciones como asuntos básicos se comprometió con la búsqueda de la paz y seguridad colectiva, así como la cooperación internacional en los asuntos sociales y económicos de los países miembros y por fin la de estatus de igualdad política y jurídica entre los pequeños y grandes estados del concierto mundial.

Pero el artículo 21. del Pacto para consolidar el apoyo de los Estados Unidos, reconoció la validez y la vigencia de la Doctrina Monroe. Entrando en la Sociedad de Naciones, Brasil quería alcanzar, quería lograr dos principales objetos: por un lado, querría aumentar, consolidar y fortalecer su influencia y su peso internacional, por otro lado, como la manifestación de este hecho, querría convertirse en miembro permanente del Consejo.

Estos eran las metas más importantes de ambos presidentes brasileños de la época, de Epitácio Pessoa y de Artur Bernardes también. Pero las ambiciones y exigencias brasileñas fueron chocadas durante los acontecimientos pasados de los años de 1925 y 1926. Primeramente, a consecuencia de la firma de los Tratados de Locarno el 16 de octubre de 1925 y en marzo de 1926 a la entrada de Alemania en la Sociedad de Naciones. Fueron agudizadas las contradicciones entre los países como España, Polonia y Brasil, cuales pretendieron conseguir el lugar permanente en el Consejo, y entre las grandes potencias vencedoras

européas, como Francia, Gran Bretaña e Italia, cuales oponían los esfuerzos mencionados. Y por fin Alemania representaba posición especial en este proceso, teniendo en cuenta sus objetivos principales: entrar en la Liga de Naciones y conseguir el lugar de miembro permanente en El Consejo.

Brasil se quedó solo, porque dejaron los aliados latinoamericanos también y el representante del país se vio obligado a vetar contra la entrada de Alemania y hacer valer la dirección de política exterior brasileña seguida por el presidente de Artur Bernandes „*vencer o no perder*”. Estamos de acuerdo con las conclusiones de García, Eugenio Vargas, quien subraya el siguiente:

O Brasil esteve presente na Conferência da Paz de Paris, em 1919, e aderiu como membro fundador à recém-criada Liga das Nações. O governo Epitácio Pessoa, não obstante a ausência norte-americana de Genebra, permaneceu leal à Liga em função do prestígio que o Brasil nela desfrutava como membro temporário do Conselho. Buscando elevar o status internacional do país, o governo Artur Bernandes elegeu como meta prioritária de política externa a conquista de um assento permanente no Conselho, em cujas atividades o Brasil passou a ter uma participação relativamente ativa. Quando da tentativa das potências européias de fazer implementar o que havia sido anteriormente acordado em Locarno, em relação à pacificação dos ânimos na Europa e à reincorporação da Alemanha no quadro político regional, o Brasil, em represália por não ter sido satisfeita a sua pretensão, vetou a admissão da Alemanha na Liga das Nações, em março de 1926. Nas palavras do próprio Presidente da República, que resumem a disposição do governo brasileiro no caso, a questão cifrava-se em “vencer ou não perder”. O episódio do veto colocou o Brasil por um momento no centro das atenções da política mundial, pois significou o adiamento da entrada em vigor dos acordos de Locarno, fundamentais para a manutenção da paz no continente europeu. Em junho de 1926, o Brasil notificou ao Secretariado da Liga a sua retirada da organização, acusando-a de ter-se desvirtuado de seu caráter universal. Com sua saída, confirmada em definitivo em 1928, o Brasil seguiu finalmente o exemplo dos Estados Unidos, afastando-se politicamente da Europa e retornando ao isolacionismo hemisférico²¹.

Y aceptamos la otra consideración también, la que dice el siguiente:

²¹ García, Eugenio Vargas (2000): *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Ed. UNB. Brasília/DF.p.

O ano de 1926 representou, assim, verdadeiro ponto de inflexão para a política externa brasileira na medida em que *assinalou o fim da fase de participação ativa do Brasil na política mundial e européia*, iniciada em 1917 com a entrada na Primeira Guerra Mundial. Visto em seu conjunto, o período 1917-1926 foi, *por assim dizer, mero interregno na opção histórica do Brasil pelo continentalismo*, circunscrito fundamentalmente ao horizonte hemisférico do pan-americanismo, predominante nos anos da República Velha e além²²

Quién siembra vientos, recoje tempestadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbé, Esther (2003): *Relaciones Internacionales*. Segunda Edición. Editorial Tecnos. Madrid.
- Bandeira Ramos Coelho, Natália (2014): *Em busca de prestígio internacional? A política externa brasileira para obtenção de assentos permanentes na Liga das Nações e na ONU (1921-1926; 1994-2010)*. Brasília.
- Braga, Paula Lou`Abe Matos (2008): *O Governo Bernardes e a Liga das Nações*. Franca.
- Carr, Edward Hallet (1993): *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939: An introduction to the Study of International Relations* (Macmillan Press LTD and PAPERMAC, Reprinted. London.
- Carr, Edward Hallett (2004): *La crisis de los veinte años (1919-1939): Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. Los Libros de la Catarata. Madrid.
- Fischer, Thomas (2016): „América Latina y la Primera Guerra Mundial.” *Iberoamericana* XVI.63.259-272.

²² García, Eugenio Vargas. (2006): *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Ed. UNB,- FUNAG. Brasília/DF. pp.266.

- García, Eugenio Vargas. (1994): "A candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho da Liga das Nações." *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília/DF, ano 37, n.1, pp.5-23.
- García, Eugenio Vargas (2000): *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Ed. UNB. Brasília/DF.
- García, Eugenio Vargas (2005): *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Contraponto Editora. Rio de Janeiro.
- García, Eugenio Vargas. (2006): *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Ed. UNB,- FUNAG. Brasília/DF.
- González del Olmo, Javier Eduardo (2015): *El Tratado de Versalles y la Sociedad de Naciones*. En: Causas y consecuencias de la Gran Guerra (1914-1918) y su influencia en el mundo actual, cien años después.. Editora M^a Isabel Bringas. Universidad Popular para la Educación y cultura de Burgos,
- Kissinger, Henry (1996): *Diplomacia*. Ediciones B, S.A. Barcelona.
- Nagy, Gergely (2020): „A latin-amerikai országok Népszövetségi Tanácsának hatása az Egyesült Államok Latin-Amerika politikájára. (El impacto de la membresía del Consejo de la Sociedad de Naciones de los países latinoamericanos a la política latinoamericana de los Estados Unidos)”. *Külgügyi Műhely*. 1. sz. pp.232-250.
- Soares, José Carlos de Macedo (1927): *O Brasil e a Sociedade das Nações*. A. Pedone Editor. Paris.

Estonia en el mundo de entreguerras. Los países de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de los países Bálticos

Estonia in the interwar world. The countries of the new Europe and the League of Nations: the case of the Baltic countries

DAVID RAMIRO TROITIÑO

Tallinn University of Technology

david.troitino@taltech.ee

ORCID: 0000-0002-0542-5724

Recibido: 12/11/2023. Aceptado: 29/01/2024.

Cómo citar: Ramiro Troitino, David, “Estonia en el mundo de entreguerras. Los países de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de los países bálticos”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 169-186.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.169-186>

Resumen: El fin de la Gran Guerra a principios del siglo XX supuso un cambio de paradigma político en Europa Central y del Este. El cambio fue especialmente relevante para Estonia, un pequeño territorio bajo la dominación extranjera desde la Edad Media. La independencia del país del extinto Imperio ruso y de la dominación socioeconómica germana necesitaba del respaldo internacional, labor que realizó adecuadamente la recién instaurada Sociedad de Naciones. Esta investigación se centra en la influencia de la comunidad internacional en la formación de Estonia, su respaldo, su solidaridad tanto política como económica, y su significado en términos de protección frente a la amenaza existencial que suponía la Unión Soviética.

Palabras clave: Estonia, Sociedad de Naciones, cooperación internacional, independencia báltica, legalidad internacional.

Abstract: The end of the Great War at the beginning of the 20th century brought about a change of political paradigm in Central and Eastern Europe. The change was especially relevant for Estonia, a small territory under foreign rule since the Middle Ages. The country's independence from the extinct Russian Empire and from German socioeconomic domination needed international support, a task that was adequately carried out by the recently established League of Nations. This research focuses on the influence of the international community on the formation of Estonia, its support, its political and economic solidarity, and its meaning in terms of protection against the existential threat posed by the Soviet Union.

Keywords: Estonia, League of Nations, international cooperation, Baltic independence, international legality.

INTRODUCCIÓN

El marco teórico de la investigación se fundamenta en el historicismo. vínculo del enfoque con posibles implicaciones con el objetivo principal de la investigación, la relación de la Sociedad de Naciones con un país de, entonces, recientemente independizado de la URSS, Estonia. Por lo tanto, se trata de un acercamiento sistemático a acontecimientos históricos del pasado en referencia a un proceso complejo en el tiempo. El principal objeto de investigación de esta investigación se presenta como parte de un todo, como parte del complejo mundo creado tras la I Guerra Mundial; la participación de Estonia en la Sociedad de Naciones en un sentido amplio incluyendo las vicisitudes históricas dentro de un marco global. Por tanto, esta investigación presenta una perspectiva global para entender un tema específico. Se utiliza el historicismo. como teoría principal para que todo el análisis comprenda un elemento parcial. El estado actual de la investigación histórica al respecto se encuentra con grandes limitaciones, siendo casi exclusivamente un campo para historiadores estonios sin un desarrollo internacional de calidad.

Estonia es actualmente un país independiente dentro de la Unión Europea, pero sus orígenes son oscuros y repletos de dificultades. En un principio, durante la época del imperio romano, se identificó a una tribu llamada Aesti ocupando parte del territorio actual de Estonia. Aunque es difícil establecer una conexión fiable entre dicho pueblo y los actuales estonios. De todas formas, esta claro que los estonios pertenecen a los pueblos de origen fino-ugrio que emigraron procedentes de la zona de los Urales. La pujanza de los pueblos eslavos fue arrinconando a finlandeses y estonios hacia el norte de Europa hasta llegar a sus respectivas localizaciones.

La homogeneidad del pueblo estonio es diversa, ya que las migraciones incluyen la adopción de nuevos elementos culturales y la incorporación de nuevos elementos humanos. Además, la carencia de un sistema político común u organización tribal uniforme, supone una amalgama de pueblos con denominadores comunes, aunque diferenciados entre ellos. Estos hechos unidos a la crudeza climática de Estonia que dificultaba las relaciones sociales fluidas, fragmentaron a los pobladores originales del territorio de Estonia en diversos grupos convergentes, aunque claramente diferenciados (Davies et al, 1994).

La conquista germana del territorio de Letonia y Estonia, supuso la creación de Livonia, una entidad política completamente dominada por los alemanes Bálticos y donde los habitantes locales se convirtieron en siervos de las explotaciones agrarias de los conquistadores. Asimismo, la elite comercial germana se asentó en enclaves urbanos y floreció como punto de conexión entre el mercado alemán y la zona Báltica.

La influencia foránea, con incursiones danesas, suecas, rusas, e incluso brevemente polacas, no alteró de manera relevante la composición de población de Estonia, afectando principalmente a sus élites de hacendados agrícolas y potentados comerciales.

La Gran Guerra del Norte, 1700-1721, supuso la incorporación de la zona Báltica al imperio ruso y el fin de la influencia sueca. De todas formas, la composición de la élite germana y de la población estonia no se vio influenciada por dicho cambio político. Evidentemente, la guerra afectó enormemente a la demografía del territorio, pero no supuso un trasvase de población rusa, ni una sustitución de la nobleza local por parte de la más alta jerarquía rusa. De hecho, la élite germana accedió gradualmente a puestos de la más alta responsabilidad en la corte de San Petersburgo, y se benefició enormemente del acceso sin restricciones al mercado del imperio. Lo que se tradujo en una clara expansión económica basada en las exportaciones agrícolas y en la producción de bebidas espirituosas que proporcionaron grandes beneficios económicos a la nobleza y aliviaron levemente las condiciones de los siervos estonios (Nutt, 2007). Asimismo, la nobleza germana se benefició económicamente de su progresiva relevancia al servicio del zar de todas las Rusias, un imperio multicultural con la figura del monarca como vector de unión.

La Primera Guerra mundial y la caída del imperio ruso a través de la revolución Bolchevique, supuso la primera independencia de Estonia. Los germanos veían su posición muy debilitada tras la derrota del imperio alemán, lo que afectó a su poder para mantener el anterior estatus quo social que les beneficiaba claramente frente a la población servil estonia. Asimismo, la guerra civil rusa entre blancos y rojos, entre 1917 y 1923, focalizó todos los esfuerzos del gobierno soviético, permitiendo la independencia de los países Bálticos y de otros territorios fronterizos del desaparecido imperio ruso (Raun, 2002).

Por tanto, la situación geopolítica generada por el desastre humano de la Primera Guerra mundial, permitió la creación de un Estado estonio por primera vez en la historia moderna. Su gobierno rápidamente se lanzó a un programa de redistribución de tierras, favoreciendo a la masa campesina

estonia frente a sus anteriores señores germanos, eliminando la servidumbre y nacionalizando sectores económicos clave, además de fomentar la creación de una identidad común entre la población estonia. Los nombres, anteriormente germanos, se adaptaron a formas estonias, se promovió el idioma estonio del norte del país, de la capital Tallin, como idioma nacional eliminando las divergencias hasta entonces existentes y se limitó el acceso de la población germana (aun entonces muy numerosa) a cargos públicos. Este proceso de reforma interna fue reforzado por las acciones internacionales del país, que buscaba el respaldo de Europa a su independencia, y así protegerse de una hipotética amenaza soviética.

1. LUCHA CONTRA LA URSS POR LA INDEPENDENCIA

El factor fundamental en términos de relaciones internacionales de la Estonia del periodo de entreguerras viene marcado por la lucha contra la Unión Soviética (Tamm, 2008), primero en busca de la creación de un estado propio, y posteriormente para mantener la independencia ante el resurgir de la URSS después de la guerra civil rusa.

La población de la recién creada republica de Estonia estaba altamente influenciada por la cultura germana, con pocos vínculos efectivos con la predominante cultura rusa en el imperio ruso. Además, como anteriormente mencionado en esta investigación, la incorporación del territorio a la esfera zarista no supuso la llegada de población eslava. Por tanto, la anterior lealtad al imperio, principalmente entre las clases más altas, no tuvo continuidad en la nueva realidad soviética. El apoyo de las clases populares al comunismo fue muy reducido entre la población estonia pese a los intentos de Kalinin de soliviantar a la reducida clase proletaria del país, cuya industria se encontraba focalizada en la capital (Hamulák, 2018). Por otro lado, la reforma agraria del gobierno de Estonia favoreciendo la propiedad de la tierra de los antiguos siervos, significó un gran apoyo rural a la nueva república, y un escaso interés en la comunalización de la tierra promovida por los Bolcheviques. Por tanto, la elite comercial era contraria al modelo económico comunista, el proletariado era muy débil y focalizado en la capital, y los campesinos que por primera vez habían accedido a la propiedad de la tierra que trabajaban, eran completamente contrarios a la Unión Soviética. Esto favoreció el apoyo al nuevo estado y a la creación de un nuevo estado-nación en Europa (Park, 1994).

El apoyo internacional, principalmente de la vecina Finlandia y cierto apoyo naval británico, influyó en el desarrollo de la guerra contra la URSS, pero el hecho fundamental que facilitó la victoria de la república de Estonia en la contienda fueron los problemas internos soviéticos. La necesidad de reformar el estado y asegurar de manera estable el cambio de régimen amenazado por las fuerzas contrarrevolucionarias, absorbió todos los esfuerzos soviéticos. Las nuevas autoridades bolcheviques alcanzaron un acuerdo ventajoso para Estonia garantizando su independencia, aunque fuera de manera temporal (Mazower, 1997). El miedo a una agresión soviética una vez resulta a su favor la guerra civil era latente, y por tanto el gobierno del país buscaba fortalecerse internamente fomentando la creación de una nación cohesionada y leal al nuevo entramado político, y externamente a través de su participación activa en organizaciones internacionales, en especial en la Sociedad de Naciones.

2. ESTONIA Y LA SOCIEDAD DE NACIONES

Los fundamentos teóricos y prácticos de la Sociedad de Naciones se basaban en el intergubernamentalismo, cooperación entre estados independientes que cooperan de manera sistemática en busca del bien común desde una perspectiva nacional. Por tanto, los miembros de la organización conservaban intacta su soberanía nacional y cooperaban en aquellos campos que fueran relevantes acciones comunes para proporcionar beneficios a sus miembros. Este acercamiento suponía una falta de interés en aquellos asuntos específicos irrelevantes para algunos miembros de la organización, a excepción de agentes globales como el Imperio Británico. De todas formas, no era el caso de Estonia cuyos intereses estaban claramente enfocados en la protección internacional de su independencia y la ayuda financiera para canalizar exitosamente la transformación económica tras la nacionalización y reparto de latifundios y empresas. La principal función de la Sociedad de Naciones dentro de este entramado ideológico crear las estructuras necesarias para que dicha cooperación se desarrollara de manera eficaz. El modelo estaba claramente inspirado en el tipo de relaciones internacionales promovido por el Reino Unido, la mayor potencia de la época aun estando en claro declive tras la contienda global, hacia y en pleno proceso de transición dentro de la hegemonía global hacia los Estados Unidos de América. Los británicos defendían la cooperación internacional sin involucrar soberanía nacional, para así mantener su propia autonomía que se extendía a nivel global.

Estonia acogió favorablemente el modelo de cooperación porque el país después de una larga colonización alemana y la integración forzada en el Imperio Ruso era muy susceptible en todo lo relacionado con su recién adquirida la soberanía nacional. El Estado-nación estonio no se alineaba con las tesis integracionistas donde la soberanía nacional se difumina en un nuevo nivel de soberanía adicional compartido por todos los miembros de la organización. En este sentido, la Sociedad de Naciones y su modelo de relaciones internacionales basado en la cooperación, sin elementos integracionistas, era el foro internacional apropiado para las necesidades y prioridades de Estonia (Housden, 2014).

La estructura de la Sociedad de Naciones tenía en su cúspide al Consejo, institución que incluía 4 o 5 miembros permanentes (la Unión Soviética fue elegida como miembro permanente en 1934, lo que afectó enormemente a Estonia y otros países cuya independencia era consecuencia de la caída del Zar), además de otros 4 miembros rotativos. Estonia nunca fue miembro del Consejo, aunque Finlandia, a la que Estonia estaba muy vinculada, fue miembro no permanente de 1927 a 1930. Además, Letonia, país con intereses comunes con Estonia en lo relevante a la protección internacional contra la amenaza soviética y a la necesidad de ayuda financiera para apoyar el cambio de paradigma económico, también fue miembro no permanente del Consejo desde 1936 a 1939. Por tanto, en una época ya fuertemente influenciada por la Unión Soviética y su expansionismo. El Consejo tomaba sus decisiones por unanimidad, todos sus miembros tenían que ponerse de acuerdo para adoptar cualquier resolución.

Otra institución relevante dentro de la Sociedad de Naciones fue la Asamblea general, un organismo en el que todos los estados miembros de la organización estaban representados, cada país podía enviar hasta tres representantes, aunque contaba con un solo voto. Esto significa que todos los estados tenían el mismo poder en la Asamblea independientemente de su población, poder económico o tamaño. Un voto por miembro beneficiaba en teoría a los estados menos poderosos, aunque en la práctica, el Imperio Británico y la República francesa eran los poderes facticos dentro de la organización. De todos modos, en el caso de esta investigación, Estonia se equiparaba a potencias como Alemania o la URSS a niveles internacionales. Las decisiones más importantes de la Asamblea también eran adoptadas por unanimidad y en algunos casos por mayoría de dos tercios, siguiendo el modelo de cooperación de la organización. En las primeras reuniones, que duraban un mes una vez al

año, Estonia envió delegados nacionales con un alto perfil público, reflejando la importancia que se le daba en el país a la membresía en la Sociedad de Naciones (Troitiño, 2017). De todas formas, a partir de 1932, Estonia estuvo representada por August Schmidt y Johannes Kõdar de manera permanente, aunque con frecuencia eran acompañados por el ministro de Asuntos Exteriores correspondiente. Las primeras asambleas fueron las más relevantes para Estonia, ya que buscaba ahí afianzar su recientemente adquirida independencia, por lo que la presencia de políticos relevantes estonios fue una constante antes del declive de la organización. La mayor parte de los mismo fue ejecutada por las autoridades soviéticas tras la anexión del país dentro de la URSS. Johan Laidoner (militar y político), Ants Piip (Ministro de Asuntos Exteriores), Ado Anderkopp (militar y político), Karl Tofer (diplomático), Aleksander Hellat (Ministro de Asuntos Exteriores), Friedrich Akel (Ministro de Asuntos Exteriores), Otto Strandman (Ministro de Asuntos Exteriores), Jaan Tõnisson (Ministro de Asuntos Exteriores) y Johannes Kõdar (diplomático) fueron ejecutados por los soviéticos. Solamente uno de los representantes estonios en la Asamblea, Julius Seljamaa murió de forma natural en 1936 en Estonia. El resto de los representantes estonios murió en el exilio, seis en Suecia y otro representante más en Madrid, Londres y

Ginebra. Por tanto, se puede decir que la representación de Estonia en la Liga Naciones Unidas se convirtió en una actividad de alto riesgo que eventualmente condujo a la ejecución o al exilio.

Otra institución interesante para Estonia en el organigrama de la Sociedad de Naciones se trataba del Tribunal de Justicia, un tribunal internacional para resolver conflictos entre los miembros de la organización de forma regulada, de manera ordenada y pacífica. Aunque dentro de la Sociedad de Naciones, tan sólo veintisiete países ratificaron la cláusula facultativa sobre la jurisdicción obligatoria del Tribunal de Justicia. Estonia reconoció la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia sin que esto significara que los países no signatarios tuvieran que aceptar los fallos de la Corte. Por lo tanto, en caso de conflicto entre dos firmantes, la Corte decidiría y su sentencia se implementaría de inmediato, aunque si afectaba a un no signatario, las sentencias carecían de capacidad de implementación. En el área geográfica de Estonia, Finlandia y Alemania ratificaron la cláusula, aunque no la Unión Soviética, principal fuente de problemas para Estonia. Era muy importante para Estonia poder resolver posibles conflictos con su vecino soviético de manera pacífica, ya que Estonia se encontraba en una posición de extrema debilidad frente a

su gigantesco vecino. Los políticos estonios buscaron una solución a la agresividad de la URSS en este tribunal, a pesar de lo que significaba en términos de pérdida de soberanía. De todas formas, sus esfuerzos fueron en vano porque Stalin nunca tuvo intención de ratificar, ni respetar, el trabajo del Tribunal de Justicia.

El modelo de cooperación era predominante dentro de la Sociedad de Naciones, especialmente en lo referente a sus principales instituciones, el Consejo y la Asamblea, y se adaptaba perfectamente a las posiciones estonias en el campo de las relaciones internacionales. De todas formas, se incluían levemente elementos integracionistas, como el ya mencionado tribunal, donde Estonia, pese a ir en contra de su posición global, aceptó ceder soberanía nacional a cambio de una protección internacional frente a la amenaza soviética que realmente nunca se materializó. Este hecho refleja claramente las prioridades de Estonia en la Sociedad de Naciones, el apoyo internacional ante

- Beneficios financieros

La Sociedad de Naciones en su búsqueda de la paz internacional y estabilidad actuaba como garante del Proyecto de Seguridad Común que debía proporcionar sus miembros con los instrumentos financieros necesarios para que sus economías crecieran de manera sostenible. La idea era simple, una sociedad con una economía robusta podría proporcionar a sus ciudadanos con los elementos básicos para su sustento, como trabajo o apoyo social. La Sociedad de Naciones era consciente de la interoperabilidad de las economías europeas, por tanto, creó un sistema global de relaciones internacionales basado en las necesidades económicas de sus miembros. Se buscaba evitar que una crisis que afectara al tejido socioeconómico de los Estados miembro, y por ende, a su estabilidad social, aumentando exponencialmente las posibilidades de conflictos (Rannut, 2008).

El peligro era especialmente relevante al finalizar la Primera Guerra Mundial, con especial énfasis en Europa Central y Oriental, donde la nueva creación de mercados nacionales atravesaba los problemas lógicos derivados de un cambio tan profundo en su modelo económico. Países como Estonia, habían perdido su acceso a su mercado mas importante, el Imperio ruso, aunque conservaba una relación especial con su mercado mas tradicional, Alemania. Todos los países independizados de Rusia, los nuevos países surgidos del colapso del Impero Austro-Húngaro, y los países anteriormente en la órbita de influencia germánica se vieron enormemente afectados por la pérdida de sus mercados tradicionales en su

adaptación hacia una economía nacional (Ramiro Troitiño et al., 2018). Ante la posibilidad de un colapso económico, la Sociedad de Naciones ofreció asistencia financiera a países como Hungría, Bulgaria, Grecia y Estonia. Joseph Louis Anne Marie Charles Avenol (1879 - 1952) fue un diplomático francés que desempeñó su labor como segundo Secretario General de la Sociedad de Naciones del 3 de julio de 1933 al 31 de agosto de 1940. Le precedió en el cargo el británico Sir Eric Drummond, quien fue secretario general entre 1920 y 1933. Le sucedió en el frente de la organización el diplomático irlandés Seán. Lester, que fue secretario general entre 1940 y 1946, cuando se disolvió la Sociedad de Naciones. Avenol fue enviado a la Sociedad de Naciones desde el Departamento del Tesoro francés en 1922 para manejar las finanzas de la Liga, un puesto de suma importancia para países emergentes como Estonia. Era subsecretario general en 1933, cuando dimitió Eric Drummond, por lo que se convirtió en secretario general porque el primer secretario general había sido británico y había un acuerdo privado en Versalles de que el siguiente sería francés. Avenol fue acusado de utilizar la organización como una extensión del Ministerio de Asuntos Exteriores francés en su política de apaciguamiento de Alemania e Italia, dato este importante por las conexiones históricas y económicas de Estonia con Alemania y su dependencia del mercado germano para absorber sus excedentes de producción. Durante sus últimos años al frente de la Sociedad de Naciones, se produjo un declive de la organización muy marcado, despidiendo a la mayor parte del personal de la Liga, incluidos todos los empleados británicos. Lo que refleja un nacionalismo francés contrario al espíritu de la organización y contrario a los intereses de Estonia, ya que los británicos fueron prácticamente el único país occidental que ayudó a Estonia en su guerra contra la Unión Soviética.

Cuando comenzó la Segunda Guerra Mundial el 1 de septiembre de 1939, Avenol había decidido abandonar Ginebra y la Sociedad de Naciones definitivamente el 31 de agosto de 1940. Ofreció sus servicios, que no fueron aceptados, al gobierno de Vichy y se vio obligado a huir de regreso a Suiza el día de Año Nuevo de 1943 para evitar ser arrestado por los alemanes. Murió en su casa de Duillier, Suiza, en 1952, a la edad de 73 años. Cuando Seán Lester lo reemplazó como secretario general, la Liga tenía sólo 100 empleados, incluidos guardias y conserjes, de sus 700 originales. Lester logró mantener los programas técnicos y humanitarios de la Liga en funcionamiento limitado durante la guerra. En 1946 entregó los bienes y funciones de la Liga a las recién creadas Naciones Unidas.

Avenol asumió el cargo poco después de que Japón abandonara la Liga. Poco después, Alemania también se fue y Argentina volvió a ser miembro de pleno derecho. Trabajó para evitar acciones o críticas a esos países en un esfuerzo por atraerlos de regreso a la Liga. Cuando Italia invadió Etiopía en 1935, la principal preocupación de Avenol fue mantener a los italianos en la organización, no proteger a Etiopía. En 1939 animó a Finlandia a presentar una denuncia para que la Liga pudiera expulsar a la Unión Soviética.

Más tarde, Avenol describió "una nueva Francia, a la que se le debía dar un alma nueva para trabajar en colaboración con Alemania e Italia y mantener a los británicos fuera de Europa". Escribió al mariscal Philippe Pétain para afirmar su lealtad al gobierno de Vichy.

En referencia a Estonia, Avenol coordinó los esfuerzos de la Sociedad de Naciones para la reconstrucción después de la Gran Guerra, especialmente centrado en Europa Central, Avenol desarrolló soluciones financieras para los países más necesitados, incluyendo, además de los ya mencionados, a Austria y China, donde se envió una misión de la Sociedad de Naciones en 1929. Asimismo, el comité de finanzas ayudó a la ciudad libre de Danzig, Polonia y Estonia mediante programas de asistencia financiera.

En el caso particular de Estonia, el país recibió un préstamo de financiero con validez desde 1927 a 1947 para la reforma de su sistema bancario y el fortalecimiento de su divisa nacional. Además, el comité hizo diferentes recomendaciones para estabilizar la economía de Estonia, destacando la dependencia del país del sector agrícola, por lo que recomendaba facilitar las exportaciones de estos productos. También destacó el papel del ganado, los productos forestales y productos de lino (Clavin and Wessel, 2005).

La Sociedad de Naciones era consciente de que el sector agrícola estonio estaba fuertemente afectado por una crisis financiera consecuencia de la nacionalización de los latifundios en manos de la nobleza germana. Los terrenos se habían dividido convenientemente entre la masa campesina para crear un tejido rural fuerte, independiente y leal al ideario nacionalista de la nueva república. Los nuevos propietarios afrontaron los pagos pertinentes por la compra de parcelas agrícolas gracias a condiciones estatales muy ventajosas gracias a los distintos subsidios y facilidades de pago. Además, los nuevos propietarios recibieron apoyo financiero para reformar sus nuevas explotaciones incrementando su productividad con la adquisición de equipamientos modernos, fertilizantes y otros instrumentos.

Parte del apoyo financiero de la Sociedad de Naciones fue invertido en este proceso de modernización del entorno rural, aunque tuvo consecuencias inesperadas tanto para la organización como para el Estado estonio. Los créditos agrícolas fueron invertidos en otros campos mas especulativos y con retornos mucho mas elevados que los proporcionados en la actividad agraria. En especial, es de gran relevancia la inversión en deuda publica alemana, que pagaba unos grandes intereses que permitían devolver holgadamente el préstamo recibido y obtener un beneficio substancial. Este esquema atrajo a numerosos estonios que utilizaron los prestamos internacional y de su propio gobierno para invertir en deuda pública alemana. La crisis económica del 29 y la hiperinflación de la economía de la República de Weimar convirtió el esquema en una trampa que impidió a los inversores estonios poder devolver sus créditos al obtener ingresos devaluados por la debilidad del marco. Este hecho potenció la crisis económica en una Estonia ya de por si delicada por el enorme esfuerzo de desvincularse del mercado ruso y de la nacionalización de la economía para su reparto en clave nacional.

En términos económicos, Estonia fue un país muy activo dentro de la Sociedad de Naciones por su interés en solucionar la disfuncionalidad del mercado surgida como consecuencia de los obstáculos creados en Europa central en su comercio con el mercado alemán. Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia –todos países fundados después de la Primera Guerra Mundial sobre las ruinas del Imperio ruso– tuvieron que enfrentar desafíos más complejos que la mayoría de los estados occidentales estables. Los países de Europa Central y Oriental necesitaban hacer frente a las consecuencias directas de la guerra, construir un sistema monetario estable, prácticamente desde cero, y revisar sus relaciones comerciales. La red de transporte tuvo que adaptarse a las fronteras delineadas. También había que atender a una serie de graves problemas sociales. Había que reconstruir el mercado de capitales, gravemente dañado por la inflación. Riga era un influyente centro industrial y, junto con Liepāja, el puerto marítimo ruso más importante (aparte de Odessa en el Mar Negro), formaban un eje importante dentro de los países Bálticos. Los territorios estonios contenían una industria armamentista bastante desarrollada, que apoyaba principalmente a la flota rusa del Báltico. Lituania, por otro lado, era la menos industrializada. El mercado alimentario ruso, con sus productos abundantes y baratos, hizo que la producción local fuera menos viable en el clima menos favorable del norte. Como resultado, Finlandia, Estonia y Letonia no fueron autosuficientes en este sentido después de la

independencia. Polonia y Lituania no tuvieron este problema debido a sus climas más suaves. Desde una perspectiva económica, algunos de los tratados estipulaban que Rusia pagaría una compensación por la evacuación en tiempos de guerra: 40 millones de rublos oro para Polonia (nunca pagados), 15 millones de rublos oro para Estonia (pagados) y 40 millones nuevamente para Letonia. También previeron la repatriación de las poblaciones evacuadas durante la guerra. El regreso de las instalaciones industriales jugó un papel menor, ya que sus activos quedaron dispersos y descapitalizados después de la evacuación. Debido al largo proceso de establecimiento de fronteras, se pospuso la transición a una economía en tiempos de paz y el restablecimiento de conexiones económicas, además de alcanzar el equilibrio macroeconómico y reajustar las economías a los nuevos desafíos geopolíticos. Entre una Alemania desmilitarizada, una Rusia debilitada y un Occidente desmovilizado, la inevitable militarización de Europa Central y Oriental se tradujo en una posición más fuerte de la región en la década de 1920, antes de que la carrera armamentista de la década siguiente la hiciera insostenible.

Polonia, Lituania y partes de Letonia ya estaban aisladas del mercado ruso en 1915; Finlandia, Estonia y el resto de Letonia en 1918. El aislamiento del mercado ruso ya en 1915 provocó la ruptura de los vínculos financieros tradicionales y pérdidas por evacuación, pero facilitó la adaptación. Después del fin de las hostilidades, las antiguas relaciones comerciales no se restablecieron, principalmente debido a las tendencias autárquicas en la Rusia soviética. Bajo la Nueva Política Económica, Alemania, y no los vecinos directos de la URSS, se convirtió en su principal socio comercial. Estonia, que fue la primera en firmar un tratado de paz con Rusia (febrero de 1920), resultó ser la única excepción. Estos contactos fueron rentables, y Estonia desempeñó el papel de principal conexión soviética con Occidente. La industria estonia recibió pedidos de las autoridades soviéticas para vender máquinas, textiles, papel y celulosa. A finales de 1922, después de firmar el Tratado de Rapallo, Rusia dejó de interesarse en mantener relaciones con Estonia. Se revocaron órdenes y se cambiaron los canales del comercio internacional. Mientras que Rusia representaba el 28,6 por ciento de las exportaciones de Estonia en 1921, el valor había caído al 6,7 por ciento en 1923. Esta rápida ruptura de vínculos empujó a Estonia a una aguda crisis en 1923-1924 (Pedersen, 2015).

La pérdida de mercados rusos fue particularmente importante para la parte norte de la región: Finlandia, Estonia y Letonia, que tuvieron que buscar nuevos compradores, los encontraron en Gran Bretaña, Suecia y

Alemania. El papel de Alemania, pequeño en la década de 1920 debido a los problemas económicos de la República de Weimar, aumentó sistemáticamente en la década siguiente. Los tres estados del norte no eran autosuficientes en términos de producción de alimentos y tuvieron que depender de la ayuda internacional en los primeros años de independencia. Los tres aspiraban a alcanzar la autosuficiencia en unos pocos años. Además, los productos agrícolas (y madereros) se convirtieron en importantes productos básicos de exportación. En Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania, el apoyo estatal a la agricultura fue una parte importante de la política económica. Las reformas agrícolas radicales apoyaron el cultivo intensivo de la tierra. Su radicalismo estuvo influenciado por la composición étnica de la gran propiedad de la tierra. En Finlandia los propietarios eran en su mayoría suecos, en Estonia y Letonia alemanes y en Lituania en su mayoría polacos. Las reformas contribuyeron al aumento de los precios de la tierra, aceleraron la capitalización en la agricultura y fortalecieron los mercados internos al aumentar la riqueza de los agricultores. El aumento de la eficacia en la agricultura se basó en su mayor parte en el desarrollo de movimientos cooperativos en la producción y el crédito. En Finlandia, se tomaron medidas para utilizar tierras previamente no cultivadas. Todos los países pasaron del cultivo de cereales a la ganadería y la producción de lácteos. Los cuatro países tenían instituciones financieras sólidas que proporcionaban crédito a largo plazo a la agricultura, que, utilizando fondos proporcionados por la Sociedad de Naciones, contribuyeron a la modernización de Estonia y las nuevas repúblicas nacidas del colapso zarista (Ellis, 2003).

El rediseño de las fronteras obligó a realizar cambios en la infraestructura de transporte existente. Finlandia tuvo que conectar sus tierras del norte y del sur. Polonia se vio obligada a crear conexiones entre la partición rusa y las antiguas tierras de Austria y Alemania. Lituania se encontraba en una situación particularmente difícil, ya que el principal eje de transporte permaneció en el lado polaco de la frontera (Kenez, 2016). La estabilización de la posguerra y la reorientación de las conexiones económicas fueron desafíos formidables para los países de Europa central y oriental. Los procesos de acomodación se volvieron más difíciles debido a la crisis de los años treinta. El apoyo de la Sociedad de Naciones, en un principio movilizad por los británicos, y posteriormente por los franceses, supuso el inicio de una cooperación internacional basada en promover la prosperidad para evitar conflictos. Todo dentro del difícil equilibrio tras la

Primera Guerra Mundial y la necesidad de mantener a Alemania derrotada para evitar un resurgir de su poder, y controlar la expansión internacional comunista desde su base soviética en Rusia. Ambos objetivos fueron un fracaso, la Segunda Guerra Mundial, y posteriormente la Guerra Fría, supusieron la materialización de aquello por lo que la Sociedad de Naciones luchó por evitar, suponiendo un fracaso evidente dentro de sus planteamientos originales. Al respecto, no se puede achacar que la política económica de la organización internacional fuera la causante del desastre internacional posterior, pero tampoco sirvió para prevenirlo.

Uno de los principales precursores del nuevo orden mundial basado en la cooperación para mantener el resultado de la Gran Guerra fue el imperio británico, que se convirtió en su líder mas relevante desde su fundación hasta los momentos finales de la organización. Se trata de un liderazgo natural basado en la importancia del imperio a nivel global y su potencia a nivel europeo. En cierta manera, la Sociedad de Naciones fue una institucionalización de la política tradicional británica con respecto a Europa de mantener un equilibrio entre las potencias continentales, ya fuera la Francia de Napoleón o el imperio Germánico, para mantener la supremacía que ostentaban (Henig, 2010). Siguiendo dicho modelo, la Sociedad de Naciones no buscó una paz duradera y sostenible, sino mantener el equilibrio surgido de la derrota de los imperios de Europa central, con la excepción de la Unión Soviética. El Reino Unido nunca vio con buenos ojos la instauración de un régimen comunista en la existan Rusia zarista. Al respecto, apoyó la independencia de las nuevas republicas surgidas del desmembramiento de Rusia, como Estonia. Al país Báltico envió unidades de la Marina Real que intervinieron en la guerra, además de apoyo material y financiero. Aunque el cansancio generalizado en la sociedad británica tras la Primera Guerra Mundial redujo sus intervenciones internacionales. Winston Churchill, uno de los políticos más relevantes del Imperio Británico, varió de opinión inversamente con la de los primeros ministros británicos: mientras que ellos veían a Alemania como un baluarte contra el bolchevismo, Churchill veía a Alemania, no a Rusia, como la principal amenaza a la paz. Con su amplio conocimiento de la realidad estratégica, se mostró cada vez más dispuesto a un acuerdo anglo-soviético. Ivan Maisky, embajador soviético en Gran Bretaña en 1932-43, encarcelado durante una de las purgas de Stalin en 1949-53, más tarde escritor, culpó del Pacto Nazi-Soviético de 1939 a Chamberlain y Daladier, por no haberse esforzado en alcanzar un pacto entre los Aliados y la URSS.

Cuando el secretario de Asuntos Exteriores británico, Anthony Eden, visitó Moscú en 1935, el ministro de Asuntos Exteriores soviético, Maxim Litvinov, preguntó si había alguna posibilidad de que Gran Bretaña se uniera a la URSS para garantizar la seguridad del Báltico ante lo que obtuvo una respuesta negativa. El mismo Litvinov en las reuniones de la Sociedad de Naciones buscaba un pacto con las grandes potencias de la época para salvaguardar el comunismo en Rusia, y prevenir agresiones exteriores que malograrán la reciente revolución. Sólo Churchill, entre los británicos, parecía capaz de comprender que los pactos de seguridad mutua sin la participación de Gran Bretaña carecían de sentido como el pacto entre Estonia y Letonia sin Lituania, Finlandia y Polonia. El desprecio británico por la seguridad colectiva aumentó en junio de 1935 con la firma del Acuerdo Naval Anglo-alemán, con Alemania ya fuera de la Sociedad de Naciones (McCauley, 2014).

Los gobiernos de Kaunas, Tallin y Riga se opusieron oficialmente a un “entendimiento” ruso-británico, de lo que muchos historiadores respetados concluyen que un pacto habría sido una invitación abierta para que la URSS invadiera las pequeñas repúblicas y por tanto batallaron al respecto en el seno de la Sociedad de Naciones y en otros foros internacionales, aunque como posteriormente se demostró, sin ningún éxito.

La amenaza soviética era constante y pendía peligrosamente sobre la independencia de los países Bálticos, antiguas zonas pertenecientes al Imperio Ruso. Por tanto, se veía a la Sociedad de Naciones como la mayor esperanza de respaldo internacional frente a la amenaza de expansión comunista hacia antiguos territorios controlados políticamente por los Zares. Al respecto, las intervenciones de Estonia en la Sociedad de Naciones se enfocan en apoyar esa visión de seguridad colectiva que se proponía para la nueva organización mundial que, originalmente, buscaba mantener la paz en el mundo (Troitiño and Kerikmäe, 2014).

CONCLUSIONES

Estonia fue un país muy interesado en la Sociedad de Naciones por las razones explicadas en esta investigación, principalmente reconocimiento y apoyo a la independencia de este estado surgido tras el colapso del Imperio Ruso. A lo que hay que sumar otros incentivos como los económicos. Todas las esperanzas de Estonia se vieron frustradas por la incapacidad de la Sociedad de Naciones de reaccionar ante agresiones

entre estados miembros, como la de Francia al ocupar la zona del Ruhr en Alemania, la de Japón en Manchuria o la de Italia en Etiopía. Dentro de la organización también había un conflicto latente entre británicos y franceses en busca de una hegemonía dentro de la Sociedad de Naciones, que no beneficiaba a ninguno de estos países y que debilitó a la propia organización (Ramiro Troitiño, 2022). Este hecho, unido a la progresiva retirada de diversos miembros, otorgó un papel más relevante a la Unión Soviética dentro de la Sociedad de Naciones, pasando de observador a miembro de pleno derecho en 1934. La URSS se convirtió en un miembro activo desde su membresía, arrinconando a países como Estonia que no tenían la capacidad logística ni material de competir con el gigante comunista. Por tanto, Estonia fue progresivamente retirándose de la participación activa en la organización, reduciendo los viajes de los miembros de su gobierno a Ginebra y finalmente el país fue absorbido por la URSS tras el pacto entre la Alemania nazi y la URSS. La Sociedad de Naciones ya muy debilitada, simplemente asistió a la anexión como mero espectador sin posibilidades ni intenciones de una intervención activa. Por tanto, los sueños estonios de una sociedad internacional de seguridad colectiva fracasaron paralelamente al fracaso de la Sociedad de Naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Clavin, P., & Wessel, J. W. (2005). Transnationalism and the League of Nations: understanding the work of its economic and financial organisation. *Contemporary European History*, 14(4), 465-492.
- Davies, R. W., Harrison, M., & Wheatcroft, S. G. (Eds.). (1994). *The economic transformation of the Soviet Union, 1913-1945*. Cambridge University Press.
- Ellis, C. H. (2003). *The origin, structure & working of the League of Nations*. The Lawbook Exchange, Ltd.
- Hamulák, O. (2018). La carta de los derechos fundamentales de la union europea y los derechos sociales. *Estudios constitucionales*, 16(1), 167-186.

- Housden, M. (2014). *The League of Nations and the Organization of Peace*. Routledge.
- Henig, R. (2010). *The League of Nations*. Haus Publishing.
- Kenez, P. (2016). *A history of the Soviet Union from the beginning to its legacy*. Cambridge University Press.
- Mazower, M. (1997). Minorities and the League of Nations in interwar Europe. *Daedalus*, 126(2), 47-63.
- McCauley, M. (2014). *The Soviet Union 1917-1991*. Routledge.
- Nutt, M. (2007). The establishment and restoration of Estonian independence and the development of Estonian foreign relations. *Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook*, 21-30.
- Park, A. (1994). Ethnicity and independence: The case of Estonia in comparative perspective. *Europe-Asia Studies*, 46(1), 69-87.
- Pedersen, S. (2015). *The guardians: the League of Nations and the crisis of empire*. OUP Oxford.
- Ramiro Troitiño, D., Kerikmäe, T., Chochia, A., & Hrebickova, A. (2018). First European and Pan-European integration efforts and British reluctance. *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, 3-20.
- Ramiro Troitiño, D. (2022). The essence of Europe: Understanding Europe through its designers. In *The European Union and its political leaders* (pp. 1-4). Springer, Cham.
- Rannut, M. (2008). Estonianization efforts post-independence. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 11(3-4), 423-439.
- Raun, T. U. (2002). *Estonia and the Estonians: Updated*. Hoover Press.

Tamm, M. (2008). History as cultural memory: Mnemohistory and the construction of the Estonian nation. *Journal of Baltic Studies*, 39(4), 499-516.

Troitiño, D. R., & Kerikmäe, T. (2014). Pasado, presente y futuro de la Unión Europea.

Troitiño, D. R. (2017). Jean Monnet before the first European Community: a historical perspective and critic. *Trames*, 21(3), 193-213.

En el mundo de entreguerras. Los pueblos sin Estado de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de croatas y ucranianos*

In the inter-war world. The stateless peoples of the new Europe and the League of Nations: the case of the Croats and Ukrainians.

MARO BOTICA, CÉSAR GARCÍA ANDRÉS Y XAVIER MARÍA RAMOS DÍEZ-ASTRAÍN
Saint Louis University; Universidad de Valladolid; Universidad Complutense de Madrid
maro.botica@slu.edu ; cesar.garcia.andres@uva.es ; xramos@ucm.es
ORCID: 0000-0002-9820-0566; 0000-0003-2221-6913; 0000-0002-7809-177X
Recibido: 20/12/2023. Aceptado: 08/02/2024.

Cómo citar: Botica, Maro; García Andrés, César y Ramos Díez-Astráin, Xavier, “En el mundo de entreguerras. Los pueblos sin Estado de la nueva Europa y la Sociedad de Naciones: el caso de croatas y ucranianos”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 187-215.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.187-215>

Resumen: El fenómeno del nacionalismo sigue estando muy presente en todas las sociedades actuales, pero como veremos en este artículo ha sido muy importante a lo largo de la historia, en especial en el pasado siglo XX. En este caso nos vamos a centrar en dos cuestiones que atañen a dos Estados actualmente independientes, pero que durante la mayor parte de su historia han estado vinculados a otros poderes: Ucrania y Croacia, y su tratamiento en la Sociedad de Naciones.

Palabras clave: Unión Soviética; Ucrania; Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos; Sociedad de Naciones; Entreguerras.

Abstract: The phenomenon of nationalism is still very present in all societies today, but as we will see in this article it has been very important throughout history, especially in the twentieth century. In this case, we will focus on two issues that concern two states that are currently independent, but which for most of their history have been linked to other powers: Ukraine and Croatia, and their treatment in the League of Nations.

Keywords: Soviet Union; Ukraine; Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes; League of Nations; Interwar period.

* Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s). PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno del nacionalismo sigue estando muy presente en todas las sociedades actuales, pero ha sido muy importante a lo largo de la historia, en especial en el pasado siglo XX. En este caso, nos vamos a centrar en dos estados actualmente independientes, pero que durante la mayor parte de su historia han estado vinculados a otros poderes. El primero de ellos en relación con el nacionalismo ucraniano durante la Primera Guerra Mundial y los primeros momentos del periodo de entreguerras; y el segundo, el nacionalismo croata de la Primera Yugoslavia durante el periodo histórico que abarca los años de 1918 a 1939. Ambos acontecimientos en vinculación con su tratamiento dentro de la Sociedad de Naciones y la influencia de esta en las cuestiones ucraniana y croata.

La Primera Guerra Mundial supuso un revulsivo para el orden internacional en todas las esferas imaginables. No sólo rearticuló el sistema de equilibrios en Europa y en el mundo, sino que también modificó sus fundamentos ideológicos. Los viejos imperios desaparecieron o se vieron obligados a mostrar un nuevo rostro, y el principio dinástico que había primado como fundamento de legitimación de los estados constituidos dio paso al principio de autodeterminación nacional. Varios de esos imperios se fragmentaron en nuevos estados-nación. Asimismo, en casos como el de la Unión Soviética o Yugoslavia, se conformaron entidades multinacionales que trataron de dar una respuesta no secesionista al principio de autodeterminación nacional.

Con independencia de lo que podamos considerar «nación»¹, es evidente que este constructo sociopolítico apareció en sus términos contemporáneos íntimamente ligado a la Modernidad (Hobsbawm, 1998: 23). El nacionalismo tuvo una importancia capital en la conformación de sistemas liberales en países como el Reino Unido o Francia y experimentó reformulaciones conservadoras autoritarias en ámbitos como el alemán. Su expansión fue gestionada por las autoridades políticas (con escasas excepciones, monárquicas) de diversas maneras. Pero no fue hasta la llegada de ese gran catalizador de transformaciones sociales y políticas que fue la Primera Guerra Mundial cuando se convirtió en el principio fundamental de articulación de los estados.

¹ Véase un repaso de su conceptualización historiográfica en Álvarez Junco, 2016.

Este conflicto puso fin a monarquías como la rusa o la austrohúngara, allanando el camino hacia nuevos estados-nación. Uno de los hitos más célebres del conflicto había sido el discurso del presidente norteamericano Wilson ante el Congreso norteamericano en enero de 1918 presentando catorce puntos para articular la futura paz y el orden de posguerra. Wilson se manifestaba favorable a la libre autodeterminación de las naciones que habían estado situadas bajo el dominio de los distintos imperios europeos. Si bien las palabras de Wilson iban a ser tomadas (relativamente) como fundamento para la posterior paz de Versalles, no eran plenamente novedosas. Las distintas potencias contendientes de ambos bandos habían manipulado las expectativas de obtener la autodeterminación de varias nacionalidades bajo control enemigo. Los otomanos exaltaron las diferencias entre búlgaros y griegos, los gobernantes de Austria-Hungría confrontaron a los nacionalistas alemanes y a los checos, los franceses y los británicos estimularon las rebeldías árabe y judía contra los otomanos y la liberación de las «naciones oprimidas» bajo el Imperio Austro-Húngaro, los rusos y los alemanes incentivaron el nacionalismo polaco contra alemanes y rusos, y Alemania, asimismo, animó a ucranianos y judíos a volverse contra Rusia (Mazower, 2017: 67-69). Esta defensa de la autodeterminación nacional tuvo más de tacticismo que de otra cosa. Primaba el interés de perjudicar a las potencias enemigas, más que el de garantizar un orden internacional democrático conformado por Estados-nación.

El nuevo protagonismo de las nacionalidades, no obstante, no iba a caer en saco roto. Las revoluciones rusas y la firma de la Paz de Brest-Litovsk (marzo de 1918) constituyeron un primer y nada desdeñable jalón en el proceso de fragmentación de algunos de los imperios contendientes en los compases finales del conflicto. La derrota de los imperios alemán, austro-húngaro y otomano supusieron, en sus territorios, no sólo un cambio en sus sistemas políticos. La caída de las casas imperiales acarrió la desaparición del principio de legitimidad dinástica por el principio de las nacionalidades. Éstas se convirtieron, según la nueva doctrina internacional avanzada por Wilson, en la base para conformar los modernos estados-nación.

Las consecuencias de la aplicación del principio de las nacionalidades, no obstante, no fueron las mismas para los tres imperios derrotados. Alemania, convertida en república y dotada de una constitución en 1919, mostraba una cohesión nacional muy superior a la del Imperio Otomano y el Imperio Austro-Húngaro. Consecuentemente, no vio desgajados de su

territorio europeo nuevos estados-nación, aunque perdiera algunos territorios en virtud del Tratado de Versalles (que también constituía la Sociedad de Naciones). En el caso otomano, diversos territorios árabes fueron desgajados de Turquía y constituyeron nuevos estados o mandatos bajo control francés y británico. En cuanto a Austria-Hungría, el fin de la monarquía conllevó la desaparición del Estado dual, dando paso a la fundación de estados separados en Austria, Hungría y Checoslovaquia. Además, varios territorios del ámbito balcánico se integraron en una nueva entidad multinacional yugoslava. A esta cuestión concederemos, en primer lugar, nuestra atención antes de atender al caso soviético, donde la defensa bolchevique del derecho de las naciones a la autodeterminación tuvo una compleja dialéctica con el principio fundamental de clase que rigió la Revolución de Octubre y la evolución posterior en dicha esfera.

En cuanto al asunto ucraniano, en concreto, examinaremos los dos primeros intentos de creación de repúblicas independientes en los territorios que actualmente forman parte de Ucrania y que formaban parte de otros imperios. Entre 1917 y 1918, el colapso revolucionario ruso y la ocupación conjunta de Ucrania por parte de los alemanes y los Habsburgo parecían hacer realidad estos sueños (Amar, 2015: 34). Junto a ello estudiaremos los principales problemas que ambas partes se encontraron para hacer efectiva su autonomía frente a los poderes vecinos que ansiaban controlar esas regiones y que finalmente acabaron bajo dominio de esas otras autoridades gubernamentales. No obstante, las ideas sobre la independencia de los territorios ucranianos continuaron durante el periodo de entreguerras, sobre todo vinculadas a la parte más occidental del actual Estado que en esos momentos formaba parte de la Segunda República de Polonia, creada en noviembre de 1918 tras la disolución del Imperio austrohúngaro. Las principales reivindicaciones se llevaron a través de las organizaciones nacionalistas ucranianas que se formaron en la parte más oriental de la nueva república polaca y las demandas que se formalizaron en la Sociedad de Naciones durante este periodo. No obstante, lo más importante fue lo que estos acontecimientos significaron en la historia reciente de Ucrania, ya que el fracaso del establecimiento de un Estado independiente en estas regiones entre 1917 y 1921 jugó un papel importante en la formulación de sus políticas contemporáneas (Kuzio, 1995: 11) y de las de sus vecinos.

Respecto al caso croata, se va a llevar a cabo un análisis sobre el status de la ciudad de Rijeka (Fiume) y la queja yugoslava ante la Sociedad de Naciones contra Hungría. Veremos por qué después de la Primera Guerra

Mundial no fue posible para Croacia conseguir la independencia y por qué, por primera vez en la historia, los croatas formaron una unión política con el pueblo serbio, saliendo de una de las uniones más longevas en la historia europea: la que vinculó a croatas y húngaros desde 1102 hasta 1918.

1. LA URSS Y YUGOSLAVIA: ESTADOS MULTINACIONALES EN LA EUROPA DE LAS NACIONALIDADES

1. 1. Yugoslavia: plurinacionalidad escasamente reconocida

Lo que a partir de 1929 se llamó «Reino de Yugoslavia» (es decir, reino de los *eslavos del sur*) y que hasta entonces fue titulado «Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos» fue el resultado de la conjunción del Estado independiente serbio con territorios desgajados del Imperio Austro-Húngaro, tales como Croacia, Bosnia-Herzegovina o Eslovenia. La nueva formación se debió, en parte, al hecho de que Serbia integrase el bando de los vencedores y pudiera imponer en los acuerdos de paz su hegemonía en la zona, y también, en parte, a la voluntad de algunos sectores políticos de estas nacionalidades hasta entonces bajo el dominio de Austria-Hungría, que apoyaron la integración yugoslava, es decir, de los eslavos del sur. Estos políticos, reunidos en un consejo ante el derrumbe del imperio, acudieron a entrevistarse con el regente serbio —posteriormente rey— Alejandro, que proclamó el 1 de diciembre de 1918 la fundación del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos (Grgić, 2020: 215).

Estos planteamientos yugoslavistas tenían más que ver con consideraciones prácticas que con un verdadero proyecto de futuro compartido. Si Serbia satisfacía sus reclamaciones como país victorioso (y, de hecho, primera víctima del estallido de 1914), no era menos cierto que, en conjunto, las naciones integrantes del nuevo reino encontraban en la alianza una forma de protegerse frente a los peligros externos (Grgić, 2020: 216). Había demasiadas polémicas fronterizas abiertas, con ámbitos de disputa muy importantes, como el de la ciudad croata de Rijeka, para la que Wilson propuso el patrocinio internacional de la Sociedad de Naciones, pero que terminó por ser anexionada por Mussolini tras integrar el efímero Estado del Fiume de D'Annunzio. El resultado fue, en palabras de Derek Alcroft, un «soufflé étnico» donde los serbios representaban un 43 %, seguidos por un 23 % de croatas, un 8,5 % de eslovenos, un 6 % de musulmanes bosnios, un 5 % de eslavos macedonios, un 3,6 % de albaneses, otro 3,6 % de alemanes, un 3,4 % de magiares y un 9,3 %

restante de judíos, rumanos, gitanos, valacos, italianos y turcos (Aldcroft, 2006: 76-77).

La pluralidad del nuevo estado se plasmó muy escasamente en la Constitución de Vidovdan del 28 de junio de 1921. En dicha carta magna, sólo los serbios, los croatas y los eslovenos aparecían mencionados como naciones integrantes. Además, el Estado definido en su texto tenía un fondo esencialmente unitario, con una nacionalidad única (entendida como ciudadanía) «serbo-croata-eslovena»; una Asamblea Nacional cosoberana junto con el rey en la que no aparecía una representación específica de las distintas naciones reconocidas (sino que se establecía, sencillamente, la elección de un diputado por cada 40000 habitantes²): una estructura administrativa basada en municipios, distritos y regiones; y un único «idioma nacional» (el «serbio-croata-esloveno»). Las únicas concesiones a la verdadera pluralidad estribaban en el reconocimiento del derecho de las minorías a recibir educación básica en su lengua (artículo 16) y en la mención —no desarrollada— a la representación de las minorías en la Asamblea Nacional (artículo 69)³.

La falta de consenso y la forma en que se conformó el nuevo reino unificado generó numerosas resistencias nacionalistas (atenderemos con detenimiento más adelante el caso específico de Croacia). De hecho, la cuestión nacional y la discusión sobre un modelo de Estado centralizado como el que se había impuesto y un sistema federal atravesó los programas de todos partidos a lo largo de los años veinte. Estas disputas entre grupos como el Partido Radical, firmemente partidario de reforzar las pequeñas divisiones administrativas en detrimento de articulaciones mayores con *aspiraciones*, o el Partido Campesino Croata, fuertemente federalista, estuvieron en el centro de la incapacidad del sistema parlamentario de funcionar de manera estable (con, por ejemplo, veintitrés gobiernos diferentes en la primera década de existencia del reino) (Grgić, 2020: 222).

La implantación de la dictadura real en 1929 acabó con la ficción plurinacional, consignando el definitivo predominio serbio. El nuevo Reino de Yugoslavia adoptó, por decreto real, una nueva constitución el 3 de septiembre de 1931. Este texto no reconocía más que una única nación, la yugoslava, de cuya unidad el rey era el garante; prohibía expresamente

² Diputado que, según el artículo 74, «representa a toda la nación».

³ “Verfassung des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen vom 28. Juni 1921” [Constitución del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos del 28 de junio de 1921], en <https://www.verfassungen.net/you/verf21.htm> (fecha de consulta: 13/10/2023).

cualquier forma de asociacionismo político nacionalista y disponía la educación en el «espíritu de unidad nacional»⁴. Pero, lógicamente, las problemáticas nacionales no pueden resolverse por decreto y el nuevo régimen no logró acallarlas, estallando con fuerza al calor de la Segunda Guerra Mundial.

1. 2 La URSS: la clase por encima de la nación

El caso soviético fue diferente. El doble proceso revolucionario de 1917 y la constitución de un Consejo de Comisarios del Pueblo bolchevique implicó la aplicación de una interpretación propia del principio de las nacionalidades. El máximo líder bolchevique, Lenin, se había pronunciado a favor de la autodeterminación de las naciones sojuzgadas por el imperio ruso (Lenin, 1984). Quien tras la toma del poder se iba a convertir en comisario del pueblo de las Nacionalidades, el futuro dictador Stalin, escribió, asimismo, la obra teórica sobre la cuestión nacional considerada de referencia por el bolchevismo (Stalin, 2011). La autodeterminación se erigía como un principio fundamental de la política bolchevique, y así se plasmó en promulgación, tras Octubre, de una «Declaración de Derechos de los Pueblos de Rusia» firmada por ambos dirigentes, que reconocía la «igualdad y soberanía de los pueblos de Rusia» y «el derecho de los pueblos de Rusia a la libre autodeterminación hasta la secesión y formación de un Estado independiente»⁵. Esto fue recalcado en numerosas declaraciones y disposiciones posteriores. Su aplicación, no obstante, estuvo doblemente mediatizada por la cuestión militar y por la cuestión de clase.

Militarmente, hay que considerar que los bolcheviques asumieron, inicialmente, la derrota ante Alemania. Estimaban que la paz era necesaria por encima de cualquier otra consideración y por ello aceptaron unas durísimas condiciones en Brest-Litovsk, donde cedieron amplios territorios occidentales a Alemania. A la Gran Guerra se añadieron lo que la historiografía hoy califica de «guerras civiles rusas», con numerosos conflictos superpuestos, fruto en algunos casos de proyectos de independencia de diversos territorios bajo diversos parámetros políticos,

⁴ “Verfassung des Königreiches Jugoslawien vom 3. September 1931”, en <https://www.verfassungen.net/yy/verf31.htm> (fecha de consulta: 13/10/2023).

⁵ “2 ноября 1917 года. ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ НАРОДОВ РОССИИ” [2 de noviembre de 1917. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS DE RUSIA], en https://libussr.ru/doc_ussr/ussr_16.htm (fecha de consulta: 29/04/2023).

con una relevante intervención militar extranjera (Rodrigo y Alegre, 2019: 136-137), así como con algunos conflictos internacionales abiertos como el mantenido con Polonia, que dejó buena parte del territorio ucraniano y bielorruso en manos de este país. Bajo este marco bélico, que entre 1917 y 1926 conllevó hasta 10,5 millones de muertos (Rodrigo y Alegre, 2019: 135), difícilmente podía fluir con naturalidad el proclamado derecho de autodeterminación.

Además, había una clave de clase fundamental: a juicio de los bolcheviques, el derecho de autodeterminación no podía ser en detrimento de la revolución proletaria, representada por los *soviets* y por ellos mismos, con lo que combatieron todos proyectos políticos y de autodeterminación fuera de esos parámetros. Fue un proceso no exento de contradicciones dentro del propio partido bolchevique, como manifiestan las críticas y discrepancias de Lenin a su comisario de las Nacionalidades, Stalin, por su pretensión de que los pueblos no rusos se subordinasen en la práctica a Rusia en la unión de repúblicas que había de componerse (Lewin, 2005: 18).

El resultado de estos conflictos y de la forma de abordarlos fue la separación, por un lado, de las repúblicas bálticas y de Finlandia como estados independientes, así como la ya mencionada conquista polaca de parte del territorio ucraniano; y, por otro lado, la conformación en 1922 de una nueva entidad supranacional superpuesta en buena parte de lo que antaño fue el Imperio Ruso: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Su tratado constitutivo lo rubricaron representantes de cuatro repúblicas soviéticas formalmente independizadas y que ahora, bajo régimen soviético y dominio bolchevique, se volvían a unir: Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Transcaucasia. Este tratado consignaba la igualdad de las repúblicas y su «derecho a separarse libremente de la Unión»⁶. La Constitución soviética de 1924, siguiendo el modelo de la previa carta magna de la RSFSR (1918), recogió el mismo derecho consagró una estructura federal en la que las distintas repúblicas —cuya estructura variaría con el tiempo— disfrutaban de igualdad de derechos y de relevancia en la unión. La arquitectura institucional se erigía en torno a un sistema de *soviets* en cuya cúspide había un «Soviet de las

⁶ “ДОГОВОР ОБ ОБРАЗОВАНИИ СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК” [TRATADO SOBRE LA FORMACIÓN DE LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS], en https://libussr.ru/doc_ussr/ussr_1468.htm (fecha de consulta: 15/10/2023).

Nacionalidades», representativo de las distintas repúblicas federadas y de rango inferior, en paridad de competencias con el «Soviet de la Unión», a modo de parlamento bicameral⁷. Este sistema de doble representación permaneció en la Constitución estalinista de 1936, así como el reconocimiento del derecho de separación⁸.

No obstante, lo legislado, la realidad fue notablemente menos favorable a la autodeterminación de las distintas repúblicas soviéticas. Durante los años veinte, los bolcheviques hicieron esfuerzos muy notables por revitalizar la cultura de repúblicas como la de Ucrania, durante años aplastadas por la hegemonía de la cultura rusa. Se recuperaron las lenguas de las repúblicas en la enseñanza, en publicaciones de todo cariz y en los usos oficiales. Se hizo un esfuerzo amplio, en general, por recuperar las culturas nacionales y por hacer que estuvieran presentes en los distintos ámbitos de la unión (lo que, por cierto, molestó en ocasiones en Rusia). Pero el amplio federalismo que recogían las constituciones quedó en segundo plano bajo el manto unificador del Partido Comunista, regido en toda la URSS de manera fuertemente centralista (teóricamente también democrática), que establecía una política común para todos los territorios. En el clima represivo de los años treinta, fueron habituales las acusaciones contra el «nacionalismo burgués» (Fitzpatrick, 2022: 94). Y, además, se fue abriendo paso una nueva rusificación. Los valores rusos no se imponían de manera directa, pero la nación rusa era presentada como el hermano mayor de las demás nacionalidades, modelo de progreso a seguir. La necesidad de unificar a los soviéticos ante la guerra acentuó este proceso (Priestland, 2017: 277-279). No incluiremos en este análisis la cuestión de la hambruna en Ucrania porque, como recientemente ha recordado Fitzpatrick (2022: 84), debe descartarse que fuera la consecuencia de una política dirigida de forma específica hacia la nación ucraniana (de hecho, no se ciñó sólo al campo ucraniano), pero debemos

⁷ “КОНСТИТУЦИЯ (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик утверждена II Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.” [CONSTITUCIÓN (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas fue aprobada por el Segundo Congreso de los Soviets de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas el 31 de enero de 1924], en <https://www.verfassungen.net/su/verf24.htm> (fecha de consulta: 15/10/2023).

⁸ “КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК” [CONSTITUCIÓN (LEY FUNDAMENTAL) DE LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS], en https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4094.htm (fecha de consulta: 15/10/2023).

mencionarla porque en su momento generó un profundo sentimiento antirruso en ese ámbito, que bajo las circunstancias del mundo de hoy pervive, si cabe con más fuerza.

1. 3 La Sociedad de Naciones y su atención a los casos yugoslavo y soviético

La existencia de las dos grandes entidades multinacionales yugoslava y soviética evidencia cómo la cuestión de las nacionalidades no había quedado zanjada tras la Gran Guerra (en realidad, en casi ninguna parte; no sólo allí). La Sociedad de Naciones, instaurada en función del Tratado de Versalles, prestó mucha atención a los problemas de nacionalidades y minorías en toda Europa. Un vistazo superficial al archivo digitalizado de la Sociedad de Naciones⁹ nos permite hacernos una idea del grado en que se manifestaba este interés para aquellos ámbitos.

El Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos formó parte de la Sociedad desde la primera hora y mantuvo con ella unas relaciones positivas. Dado que el Reino estaba oficialmente compuesto por varias nacionalidades teóricamente reconocidas, pero había muchas más sin reconocimiento de ningún tipo, la Sociedad prestó atención, a tenor de la documentación digitalizada, sobre todo a las cuestiones relativas a estos grupos en posición secundaria. Existe una abundante documentación, por ejemplo, sobre las minorías húngara, búlgara, albanesa o alemana, además de los refugiados rusos. Los cambios de 1929 no parecen haber implicado una reorientación de esta atención, aunque sí un cierto aumento de la misma.

Para el caso soviético, las circunstancias eran otras: la URSS no se integró hasta 1934, aunque mantuvo relación con la sociedad, que, asimismo, prestó atención a cuestiones como el exilio ruso o las peticiones de independencia formuladas por movimientos nacionalistas de Ucrania o Bielorrusia. La situación de los refugiados ucranianos en los tiempos de la colectivización y la hambruna, asimismo, está presente en varios conjuntos de fondos de la Sociedad y es susceptible de investigación.

⁹ “League of Nations Archives”, en <https://archives.ungeneva.org/lontad> (fecha de consulta: 29/04/2023).

2. LOS TERRITORIOS UCRANIANOS ENTRE EL FINAL DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y EL PERIODO DE ENTREGUERRAS

Los territorios que actualmente se encuentran dentro de las fronteras ucranianas estaban separados entre distintos poderes hasta la llegada de la Primera Guerra Mundial: Bucovina, Transcarpatia, Galitzia y Volynia en el Imperio austrohúngaro; y el resto del territorio se incluía dentro del Imperio ruso¹⁰. Antes del final de este conflicto bélico y después de la abdicación del zar Nicolás II de Rusia tras la Revolución de febrero de 1917, la parte del territorio ucraniano que había formado parte del Imperio de los Romanov hasta ese momento vio el momento oportuno para decidir sobre su propio destino. Una ocasión similar tuvieron las regiones occidentales del país tras el proceso de desintegración del Imperio de los Habsburgo que finalizó entre octubre y noviembre de 1918, poniendo también en marcha una república autónoma. Estos dos hechos fueron aprovechados por los nostálgicos ucranianos que buscaban conseguir el nacimiento de una Ucrania libre y autónoma (García Andrés, 2023a: 227).

2. 1. El intento de independencia de los territorios ucranianos (1917-1921)

El día 17 de marzo de 1917, tan solo dos días después de la renuncia del zar ruso, se formó en Kiev un gobierno ucraniano provisional, nacionalista y ampliamente democrático conocido como Rada Central (Ukrainska Tsentralna Rada), el equivalente ucraniano del gobierno o asamblea rusa (Abbot y Pinak, 2004: 9). Esta institución, presidida por Mykhailo Hrushevsky, en los meses siguientes comenzó a publicar una serie de documentos que iban encaminados hacia la autodeterminación ucraniana.

El primer paso tuvo lugar el 23 de junio cuando salió a la luz la *Primera Universal* en la que se proclamaba la autonomía del territorio ucraniano. Teniendo en cuenta las ideas sobre la «cuestión nacional», en este primer documento, la Rada ucraniana declaró su determinación: «de que el pueblo ucraniano reviva en su propio territorio el derecho a

¹⁰ Tras el final de la Gran Guerra y la firma de los diferentes tratados de paz, los territorios ucranianos pasaron de nuevo a estar divididos en varios Estados: Bucovina en Rumania, Transcarpatia en Checoslovaquia, Galitzia y Volynia en Polonia, Crimea como República Autónoma dentro de la RSFS de Rusia, y el resto, la RSS de Ucrania como fundadora de la URSS.

organizar su propia vida» (Luckyj, 1990: 6). El siguiente avance se produjo el 16 de julio con la aprobación de la Segunda Universal por la que se establecía:

El Gobierno Provisional reconoció el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, pero la decisión relativa a la forma futura del Estado ruso tendría que ser adoptada por la Asamblea Constituyente. Hasta ese momento, Ucrania no debería tener la intención de establecer arbitrariamente su autonomía (Stojko, 1977: 19).

Dentro del territorio ruso la situación se fue complicando a lo largo del verano de 1917 y derivó en la Revolución de Octubre con el ascenso al poder de los bolcheviques de la mano de Vladimir Illich Lenin. Este acontecimiento tuvo su reflejo en el territorio ucraniano con la publicación el día 20 de noviembre de la *Tercera Universal* por la que la Rada Central proclamó la creación de la República Popular de Ucrania (Ukrainska Narodnia Respublika, UNR), pero que aún estaba unida por lazos federales con la Rusia democrática (Wolczuk, 2001: 36). Como contrapartida, los bolcheviques convocaron en Járkov el 25 de diciembre el primer Congreso de Soviets de toda Ucrania, en el que se denunció a la Rada Central y se proclamó el establecimiento de la República Soviética de Ucrania (Vassylenko, 1995: 330), con capital en esa ciudad de la parte nororiental ucraniana. De este modo, a principios de enero de 1918 se iniciaba el asalto por parte del Ejército Rojo al territorio controlado por la UNR.

Así, a inicios de 1918 y con el conflicto latente entre los bolcheviques y los nacionalistas ucranianos, se produjo el acto definitivo por parte de la Rada Central, con la publicación de la *Cuarta Universal* el día 22 de enero por la que se proclamaba la independencia de la UNR. Desde ese mismo día, cuando la Rada hizo esta declaración, su control formal estaba limitado a la orilla derecha de Ucrania, y en una semana perdería el sur de Ucrania ante los bolcheviques (Velychenko, 2011: 100). No obstante, y teniendo en cuenta el devenir del desarrollo de la Primera Guerra Mundial, los nacionalistas ucranianos firmaron el 9 de febrero el Tratado de Brest-Litovsk con las Potencias Centrales¹¹, por la que se reconocían las fronteras de la UNR y, por su parte, los alemanes les ayudarían en su lucha contra los bolcheviques. Con esta asistencia lograron progresivamente el retroceso de los bolcheviques del territorio ucraniano, llegando a un nuevo acuerdo en Brest-Litovsk, en esta ocasión con la Rusia bolchevique el 3 de

¹¹ Imperio alemán, Imperio austrohúngaro, Imperio otomano y Bulgaria.

marzo. En este último acuerdo se reconocía por parte de Petrogrado la independencia de la UNR como protectorado germano-austríaco (Erlacher, 2021: 132).

Este nuevo periodo de influencias extranjeras alcanzó su punto culmen cuando el 29 de abril tuvo lugar la proclamación del Hetmanato tras un golpe de Estado con la intervención alemana para subir al poder a Pavlo Skoropadsky. Situación que dio un giro en noviembre, tras la derrota de los Potencias Centrales en la Primera Guerra Mundial, que llevó al derrocamiento de Skoropadsky el 14 de diciembre, restaurándose la UNR bajo un nuevo gobierno con el nombre de Directorio, encabezado por Volodymyr Vynnychenko. Todos estos acontecimientos de finales de 1918 hicieron que los bolcheviques entrasen de nuevo en el territorio ucraniano. Para su defensa se formó un nuevo ejército ucraniano, el Deiva Armiya (DA-UNR), a partir de los restos del ejército del Hetmanato, así como de nuevas formaciones (Zaloga: 2020, 9).

Fue a partir de este momento cuando la parte occidental del territorio ucraniano se dispuso a iniciar su andadura como entidad independiente. Tras la desintegración del Imperio Austrohúngaro, el día 1 de noviembre, en Lviv, se formó un gobierno ucraniano, antesala de la creación de la República Popular de Ucrania Occidental (Zakhidno Ukrainska Narodnia Respublika, ZUNR), que se estableció de forma oficial el 9 de ese mismo mes. Los territorios que se incluyeron en esta nueva formación fueron Galtizia, Volhynia, Transcarpatia y Bucovina¹².

No obstante, la principal incertidumbre de los ucranianos de la parte occidental se hizo realidad con la creación de la República de Polonia el 11 de noviembre bajo el gobierno del General Jozef Pilsudki, iniciándose la guerra entre las fuerzas polacas y Ejército Ucraniano de Galitzia (Ukrayinska Halytska Armiya). Con motivo de los problemas con los que se encontraban las dos repúblicas ucranianas (una parte con los bolcheviques y la otra con los polacos) el 1 de diciembre de 1918, una delegación de la Rada de la UNR y representantes del Directorio firmaron un acuerdo preliminar relativo a la unificación de la ZUNR con la UNR, ratificado el 3 de enero de 1919 (Katchanovski, 2013: 749), y que se hizo efectiva el 22 de enero de ese mismo año.

¹² Aunque finalmente las dos últimas regiones pasaron a formar parte de otras naciones: Transcarpatia a un Estado que surgió tras el final de la Segunda Guerra Mundial, a Checoslovaquia; mientras que Bucovina pasó a ser parte de Rumania.

Los bolcheviques lanzaron una nueva ofensiva en el territorio ucraniano de la UNR en este mismo mes, y debido a esta situación, fue el momento en el que tuvo lugar el traspaso de poder del Directorio a Symon Petlyura. En esta ocasión, la UNR contó con la ayuda del Ejército Blanco consiguiendo hacerse con el control de las regiones ocupadas por los bolcheviques en agosto de 1919. A partir de este momento las luchas en la parte occidental con los polacos y, de nuevo, por el norte con el Ejército Rojo hizo que el poder efectivo de la UNR se resintiera, y diera comienzo la guerra polaco-bolchevique por el control del territorio ucraniano.

Por ello, Petlyura fue en busca de líder de la nueva República de Polonia, Pilsudski, para que le asistiera con ayuda militar para volver a controlar la superficie ucraniana, aunque se encontró con una cláusula por la que la UNR cedía el antiguo territorio de la ZUNR como contrapartida a la ayuda recibida, a lo que Petlyura se negó. Debido a la pésima situación que atravesaba la UNR y las pérdidas de territorio, finalmente Petlyura acabó aceptando la reclamación de Pilsudski y cedió la región de la ZUNR en abril de 1920, estableciendo la frontera en el río Zbruch. El conflicto llegó en agosto de ese año a Varsovia, donde, tras la batalla del río Vístula, los bolcheviques fueron derrotados y tuvieron que retroceder sus posiciones. Unos meses después se llegó a un acuerdo entre polacos y bolcheviques, que se hizo efectivo el 18 de marzo de 1921 con el Tratado de Riga, por el que se fijaban las fronteras entre ambas partes. Dividió la mayoría de los territorios ucranianos entre Polonia y la Rusia soviética durante los siguientes veinte años, poniendo fin al conflicto polaco-bolchevique (García Andrés, 2023b: 163).

2.2. La situación de las regiones ucranianas en el periodo de entreguerras

Tras los sucesivos conflictos que tuvieron lugar en el territorio ucraniano, la mayor parte de su actual superficie pasó a integrar la Unión Soviética como miembro fundador en 1922: la República Socialista Soviética de Ucrania (RSS de Ucrania); mientras que la parte occidental (Galitzia y Volynia) quedó bajo la autoridad del nuevo Estado polaco. A pesar de este final, las dos repúblicas ucranianas que se crearon, la UNR y la ZUNR, intentaron conseguir apoyo internacional para mantener su independencia de las potencias que ansiaban controlar sus territorios. Antes de la conclusión de la Primera Guerra Mundial, y como antesala de

la celebración de las negociaciones de paz¹³, el 8 de enero de 1918 el presidente estadounidense Woodrow Wilson expuso sus famosos catorce puntos, en los cuales se postulaba una serie de condiciones para la reconstrucción de Europa y la creación de unas fronteras seguras que pusieran fin a los conflictos territoriales. El último de los ítems recogidos en el discurso incluía la necesidad de organizar “una Sociedad General de las Naciones, en virtud de convenciones formales, que tuviera por objeto establecer garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes estados” (Pereira Castañares y Martínez Lillo, 1998: 198-199).

Esta Sociedad de Naciones se creó el 10 de enero de 1920 con la entrada en vigor del Tratado de Versalles. En principio, sus países miembros fueron las treinta y dos naciones consideradas vencedoras, más trece neutrales, es decir, cuarenta y cinco en total y sin participación de los vencidos (Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 2020: 134). Antes de la victoria bolchevique y la instauración de la RSS de Ucrania, los dirigentes de la UNR declararon a principios de 1920 su interés en ingresar en la Sociedad de Naciones, lo que en un principio fue bien aceptado, pero en los meses siguientes quedó en el aire. Entre los puntos de Wilson se trataba el principio de autodeterminación de los pueblos, pero sin mención directa a las posibles opciones ucranianas de alcanzarla. A pesar de ello, otro punto ponía freno al posible reconocimiento de la UNR por parte de Sociedad de Naciones; en concreto, en el punto seis se hablaba de dar una oportunidad a Rusia para su desarrollo interno como país con ayuda del resto de las potencias, es decir, de todo el territorio que ocupaba el Imperio ruso, incluidas las tierras ucranianas. Pero no solo contaba con este inconveniente, sino que, además, la UNR era vista como un Estado creado y apoyado por las potencias derrotadas tras el final del conflicto mundial, por lo que, con este supuesto, perdía parte de sus posibles aspiraciones.

Sin olvidar estos inconvenientes, los nacionalistas ucranianos no dejaban de lado sus expectativas de ser miembros de la Sociedad de Naciones y obtener ese reconocimiento por parte de otros estados. Oleksander Yakovych Shulhyn (conocido por su traducción al francés Alexandre Choulguine) en 1919 se convirtió en miembro de la delegación ucraniana en la Conferencia de Paz de París, y el 15 de noviembre de 1920 encabezó la representación ucraniana en la Asamblea General de la Sociedad de Naciones. La delegación ucraniana, de O. Shulhyn e integrada

¹³ Se iniciaron con la Conferencia de París el 18 de enero de 1919.

por O. Kovalenko, A. Margolin y M. Ge, participó en 1920 en la primera Asamblea. Su tarea consistía en obtener la adhesión de Ucrania a la Sociedad de Naciones. Sin embargo, el 25 de noviembre, el subcomité emitió una decisión negativa sobre la cuestión ucraniana (Mykolaivna, 2019: 91), alegando para ello las cuestiones anteriores.

En cuanto a la zona occidental, que ocupaba la ZUNR, durante el periodo de entreguerras continuaron los intentos de alcanzar esos ideales de independencia ucraniano y por tener unas mejores condiciones de vida ante sus gobernantes polacos. Los diferentes pueblos que formaban parte del conjunto de nacionalidades que vivían bajo el mando de los Habsburgo vieron la oportunidad de alcanzar su autodeterminación con el punto diez de Wilson. No obstante, y al igual que el caso anterior, los ucranianos occidentales tuvieron grandes problemas para llegar a esa situación debido a que otro de los puntos de Wilson, el trece, afirmaba la creación de un nuevo Estado polaco. El problema principal radicaba en que esta parte del territorio habitado por ucranianos había formado parte de la Mancomunidad polaco-lituana hasta el último cuarto del siglo XVIII, por lo que iba a ser un anhelo para los nuevos líderes polacos del momento.

A pesar de que, en virtud del Tratado de Riga, la República Socialista Federativa Soviética de Rusia y la RSS de Ucrania abandonaron todos los derechos y reclamaciones sobre los territorios cedidos a Polonia, las Grandes Potencias seguían mostrándose reacias a conceder a los polacos la soberanía sobre la Galitzia Oriental (Buduwowycz, 1983: 447). Pero, poco después de la paz de Riga, los polacos comenzaron su proceso de asimilación de este territorio dentro de sus fronteras. Así, a finales del mes de marzo, Polonia dividió la mitad oriental de la Galitzia austriaca en tres palatinados: Lviv, Stanislawow y Ternopil, conocidos colectivamente como Pequeña Polonia Oriental (Malapolska wschodnia) (Snyder, 2003: 141). De esta forma, la minoría nacional más grande en la Polonia de entreguerras eran los siete millones de ucranianos que, aunque sufrieron varios tipos de discriminación, intentaron seguir organizando la comunidad ucraniana en un alto nivel (Kuzio, 1995: 10). Finalmente, en la Conferencia de Embajadores del 15 de marzo de 1923, Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Estados Unidos aprobaron la anexión de Galitzia oriental a Polonia (Shkandrij, 2015: 18), truncando los planes de alcanzar una autonomía ucraniana.

A pesar de ello, en la década de 1920 los ucranianos occidentales fueron creando diferentes partidos políticos para defender sus intereses en el Sejm polaco, ya que en ciertas ocasiones sufrían serias discriminaciones

por parte de los gobernantes de Polonia. Por este motivo se fueron desarrollando diferentes organizaciones que velasen por ellos y que no olvidaban las ideas de alcanzar una nación ucraniana independiente. A partir de 1925, los partidos políticos más importantes de Galitzia se unieron para formar la Unión Nacional Democrática de Ucrania (UNDO), tratando de mejorar la situación de la población ucraniana mediante una acción política, social y económica constructiva (Magosci, 2002: 29). También se pusieron en marcha otras organizaciones con unas acciones más violentas que reclamaban la autonomía del territorio ucraniano como fue el caso de la Organización de Nacionalistas Ucranianos (OUN) en el año 1929, clave para el movimiento nacional ucraniano durante la década de 1930 y la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, en las asambleas de la Sociedad de Naciones la cuestión de Ucrania occidental estuvo presente, pero sobre todo en lo relativo a las condiciones de vida que los polacos imponían a los ucranianos. Shulhyn, y miembros ucranianos del Sejm como Milena Rudnytska protestaron ante la Sociedad de Naciones. Sin embargo, el 30 de enero de 1932, el Consejo de la Sociedad de Naciones concluyó que Polonia no llevó a cabo «ninguna política de persecución contra los ucranianos» en la forma en que resolvieron las denuncias (Shkandrij, 2015: 24).

De tal forma que, para concluir con este asunto, la negativa de los vencedores de la guerra a considerar a Ucrania una nación con Estado marcó su destino en los años de entreguerras. Polonia, por el contrario, sí logró consolidarse como nuevo Estado-nación. De este modo, una Polonia independiente hizo imposible una Ucrania independiente (Pérez Sánchez, 2017: 106-107).

3. LOS CROATAS DURANTE LA GRAN GUERRA Y EN LA PRIMERA YUGOSLAVIA

El renacimiento nacional croata (Hrvatski narodni preporod) empezó justo durante el dominio napoleónico de las provincias Ilíricas y llegó al extremo en la segunda mitad del siglo XIX. El Imperio Austriaco mantuvo un parlamento central en Viena y el reino de Hungría tuvo el suyo propio en Budapest, mientras que Croacia contó con su parlamento (sabor), que enviaba cuarenta representantes a Budapest sólo cuando se discutían cuestiones sobre Croacia (Seton-Watson, 1953/54: 130).

Los croatas firmaron con los húngaros otro compromiso en 1868, según el cual Rijeka (el puerto principal de Croacia) permaneció bajo el

control húngaro. Croacia perdió poder político y económico, pero conservó instituciones históricas como el *sabor* (parlamento), el *ban* (virrey que dependía del presidente del gobierno conjunto), la bandera y el escudo, y su lengua en la administración, aunque la lengua oficial era el húngaro.

Ante esta situación política, hubo dos posiciones: la del obispo de Đakovo, Josip Juraj Strossmayer y el historiador Franjo Rački, que luchaban por la causa de la unificación de los eslavos del sur con una idea yugoslavista que buscaba la reestructuración federal o confederal de la Monarquía, y la de los líderes conservadores Ante Starčević y Eugen Kvaternik, que buscaban la independencia de Croacia.

Con el principio de la Primera Guerra Mundial, la cuestión croata dependía de dos cuestiones. Serbia y Croacia estaban en bandos opuestos en la guerra, cuyo resultado también influyó en el destino posterior de Croacia, que estaba en el lado perdedor. En segundo lugar, con una Monarquía Austro-Húngara cada vez más débil, Croacia chocó con dos países vecinos que estaban en el pleno proceso de expansionismo nacional: Italia y Serbia.

¿Por qué la independencia de Croacia fue imposible? El momento clave fue el 26 de abril de 1915, cuando Italia firmó el Tratado de Londres, y cuando oficialmente pasó a formar parte de la Entente y entró en la guerra, el 23 de mayo de 1915, contra la Monarquía Austro-Húngara y sus aliados. Según el Tratado de Londres, Italia obtendría gran parte de la costa y de las islas dálmatas. Este Tratado nunca llegó a cumplirse completamente y el 12 de noviembre de 1920 se firmó el Tratado de Rapallo, por el que asumía el control, dentro de los territorios croatas de la península de Istria, de las islas de la región de Kvarner (Lošinj i Cres) y en Dalmacia de las islas de Lastovo y Palagruža y de la ciudad de Zadar. La ciudad de Rijeka¹⁴ se mantuvo neutral y *conservó* su autonomía hasta la firma del Tratado de Roma, el 27 de enero de 1924, cuando pasó al control

¹⁴ El Estado libre de Fiume (Rijeka), existió oficialmente entre 1920 y 1924 según el Tratado de Rapallo, aunque en realidad ya en 1919 fue ocupado por los italianos y su líder, Gabriele D'Annunzio. Vid. <http://ppmhp.hr/dokumenti/e-books/D'Annunzio/D'Annunzio-Katalog-web.pdf> (acceso: 26/03/2023), y también Gigante Dešković, Ernie (2008). «Previranja potkraj Prvog svjetskog rata i danuncijada» [«Movimientos cambiantes a finales de la Primera Guerra Mundial y denunciada»], en Gigante Dešković, Ernie (ed.). Rijeka za radoznale: fijumanologija, [Rijeka para los curiosos – fijumanología], Rijeka, Hrvatsko književno društvo OSVIT & Slobodna Država Rijeka, pp. 31-59.

italiano. En cuanto a Serbia, acordaron que se repartiera el resto de la costa dalmata con los croatas y los montenegrinos.

Previamente, en enero de 1918, el presidente Woodrow Wilson expuso su programa de paz de catorce puntos, tres de los cuales explican por qué fue imposible para Croacia conseguir la independencia después de la Primera Guerra Mundial:

9. Reajuste de las fronteras italianas de acuerdo con el principio de la nacionalidad.

10. Oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio austrohúngaro.

11. Evacuación de Rumanía, Serbia y Montenegro, concesión de un acceso al mar a Serbia y arreglo de las relaciones entre los Estados balcánicos de acuerdo con sus sentimientos y el principio de nacionalidad¹⁵.

La Sociedad de Naciones nació tras el llamamiento del presidente Wilson, que llevó su programa a la Conferencia de Paz de París. Durante las negociaciones, acordaron fundar la institución internacional y el estatuto de la Sociedad de Naciones se convirtió en el Artículo I del Tratado de Versalles (1919). Allí, las Potencias de la Entente que ganaron la guerra responsabilizaron a las Potencias Centrales de iniciar la guerra que finalmente perdieron y Croacia, como parte de Austro-Hungría, salió claramente perjudicada.

Después de la Primera Guerra Mundial y el colapso de Austria-Hungría, la cuestión del estatus de la ciudad de Rijeka se convirtió en un gran problema internacional. El presidente estadounidense Woodrow Wilson propuso que la ciudad de Rijeka se colocase bajo el patrocinio internacional de la Sociedad de Naciones o de las Cinco Grandes Potencias, pero en 1919, un ejército italiano —compuesto por militares de bajo rango a las órdenes del poeta italiano Gabriele D'Annunzio— ocupó la ciudad, estableciéndola como Estado soberano de 1920 a 1924. Tras la llegada al poder de Benito Mussolini, en 1922 la presión aumentó y el 3 de marzo de 1924 fue anexionado por el Reino de Italia y estuvo bajo el gobierno italiano hasta 1945.

La relación con la Sociedad de Naciones con la delegación del Reino de Yugoslavia fue desde el principio buena, aunque sin representación

¹⁵ Vid. «Catorce Puntos del presidente Wilson (1918)», <https://www.dipublico.org/3669/catorce-puntos-del-presidente-wilson-1918/> (acceso: 26/03/2023).

permanente de los croatas en Ginebra. La Asamblea de la Sociedad de las Naciones en varias ocasiones entregó reconocimientos al Reino de Yugoslavia al nombrar a sus primeros delegados presidente de la Reunión de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones y el Consejo.

A pesar de una casi inexistente representación croata, en Croacia se miraba positivamente la Sociedad de Naciones. En 1929 se elaboró un borrador del Estatuto del Consejo de la Asociación de la Sociedad de Naciones para promover los objetivos de la Liga de las Naciones. A nivel del Reino de Yugoslavia, existían, junto con la de Zagreb, otra en Belgrado —la Asociación Yugoslava para la Sociedad de Naciones, que estaba encabezada por el ex ministro Jovan M. Žujović— y otra en Ljubljana —la Sociedad para el Avance de los Objetivos de la Sociedad de Naciones, encabezada por el *ban* Drago Marušić—, y las tres formaban Consejo de Asociaciones de la Sociedad de Naciones en el Reino de Yugoslavia (Matković Stjepan, 2009: 1001).

En la Sociedad de Naciones existió una disputa entre el Reino de Yugoslavia y de Hungría motivada por el asesinato del rey Alejandro en 1934 en Marsella por terroristas que vivían en Janka-Pusztá, en el condado de Zala en Hungría, cerca de la frontera del entonces Reino de Yugoslavia, en un campo de entrenamiento paramilitar (Paris, 1961: 23), acusando a Hungría de complicidad en el asesinato (Matković Stjepan, 2009: 1005-1006). El gobierno de Hungría rechazó rotundamente esta acusación. El Reino de Yugoslavia solicitaba que el Gobierno húngaro sancionara a los miembros de su gobierno que apoyaban a miembros de organizaciones terroristas y confirmara el principio de respeto a la integridad territorial. Desde el atentado hasta finales del 1934 hubo una gran batalla diplomática entre el Reino de Yugoslavia y Hungría.

Se produjeron varios incidentes y cambios en la vida política de la minoría húngara en el Reino de Yugoslavia, determinados en gran medida por los acontecimientos en Hungría, especialmente por el nombramiento de Gyula Gömbös como primer ministro. Se produjo la expulsión unos 2700 húngaros cuya ciudadanía todavía no se había resuelto (Kasaš, 1996: 18). El 30 de noviembre de 1934, el Gobierno yugoslavo denunció ante la Sociedad de Naciones a Hungría por su colaboración con el terrorismo y la organización *ustashe*, no sólo durante el atentado, sino en los años previos a él. El Gobierno húngaro respondió el 10 de diciembre de 1934 afirmando su colaboración con la justicia como en otros casos anteriores (el caso de Janka-Pusztá) (Jareb, 2006: 325-326). A principios de diciembre comenzó la disputa sobre la acusación yugoslava ante la

Sociedad de Naciones narrada por el delegado húngaro Tibor Eckhardt con todo detalle. La resolución, apoyada por los húngaros, fue leída por Anthony Eden el 10 de diciembre de 1934. En ella se dijo que autoridades húngaras (pero no el gobierno propiamente dicho) por dejación pudieron realizar algunas actividades que facilitaron el atentado. La Sociedad de Naciones apuntó que ellos no dudaban de la buena voluntad del Gobierno de Hungría para encontrar al responsable y castigar a los responsables entre las autoridades húngaras (Jareb, 2006: 326). Este texto diplomático y de compromiso fue una victoria del Gobierno de Hungría, especialmente porque la intención de la disputa era humillar a Hungría, afirmando que su política era revisionista. En cambio, obtuvo el resultado contrario, especialmente por el apoyo de Francia y de su ministro de Asuntos Exteriores, Laval.

Previamente, en 30 de abril de 1915 se formó el Comité Yugoslavo como reacción al Tratado de Londres. Estaba formado, principalmente, por políticos croatas y serbios emigrados a la isla de Corfú: por la parte croata, Ante Trumbić y Frano Supilo, y, por la parte serbia, Nikola Pašić, el presidente del Gobierno del Reino de Serbia. Frano Supilo, en octubre de 1915, mandó una carta al ministro de Asuntos Exteriores británico, Sir Edward Grey, en la que condicionaba la unificación yugoslava a la reestructuración interior de Serbia¹⁶ y defendía que la futura Yugoslavia tenía que constituirse como un sistema federal con cinco regiones constitutivas: Vojvodina y Serbia dentro de sus fronteras de 1913 (que incluía a Macedonia, Kosovo y Metohija), Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Croacia (con Eslavonia y Dalmacia) y Montenegro (Ramet, 2009: 82-83). El primer ministro serbio, Nikola Pašić, no tuvo en cuenta estas propuestas.

El hecho más importante del Comité Yugoslavo fue la Declaración de Corfú, firmada el 20 de julio de 1917 por Nikola Pašić, en nombre del Gobierno de Serbia y por el presidente del Comité Yugoslavo, Ante Trumbić (futuro ministro de Exteriores en el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos), con el patrocinio político de Gran Bretaña y Francia. En la declaración se confirmaba que los serbios, croatas y eslovenos serían un pueblo con tres nombres, que la dinastía real serbia Karađorđević reinaría en el nuevo Estado y que sería un Estado parlamentario y constitucional.

¹⁶ En: «Londonski pakt i osnivanje Jugoslavenskog odbora», [«El Tratado de Londres y la fundación del Comité de Yugoslavia»], p. 64; http://www.znaci.net/00001/138_6.pdf (acceso: 20/03/2023).

Las conclusiones de la declaración nunca fueron aceptadas y el trabajo de la creación del futuro Reino pasó a estar en manos del Consejo Nacional de Zagreb y del Gobierno de Serbia. El joven Estado en formación, muy débil, no dejó de tener problemas. El ejército italiano entró en Istria, tomando Rijeka y continuando hacia Dalmacia por el sur y hacia Ljubljana por el norte.

Ante el peligro italiano, se creó un nuevo Reino bajo la dinastía serbia de Karađorđević, que comprendía los actuales estados de Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia, así como la mayor parte de los territorios de Croacia y Eslovenia. Se trataba de un Reino formado por los pueblos eslavos del sur, con las excepciones de la minoría húngara en Voivodina, de la minoría albanesa en Kosovo y de algunas pequeñas minorías más. Con este hecho, el 1 de diciembre de 1918 Eslovenia y Croacia entraron por primera vez en una unión política con Serbia. Este Estado, bajo la denominación de Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, se mantuvo, recibiendo a partir del año 1929 el nombre de Reino de Yugoslavia, a pesar de muchos problemas y turbulencias nacionalistas, hasta el 6 de abril de 1941, cuando la aviación alemana atacó Belgrado y el país se vio invadido por las tropas del Tercer Reich y sus aliados.

La dinastía serbia de Karađorđević defendía e imponía intereses serbios, mientras que los croatas defendían un proyecto de confederación entre los tres pueblos (croatas, eslovenos y serbios) y la autonomía de cada pueblo dentro de esta confederación. Posteriormente, la dictadura real serbia se vio afectada tras el asesinato del rey Alejandro I, el 9 de octubre de 1934, en Marsella, a manos de Vlado Černozemski, macedonio miembro de la Organización interior revolucionaria de Macedonia, apoyada por el movimiento nacionalista croata —*ustashe*—, que fue fundado el 7 de enero de 1929 por emigrantes nacionalistas croatas liderados por Ante Pavelić, insatisfechos por las políticas serbias y por la posición y situación de los croatas en el Estado de los Serbios, Croatas y Eslovenos. Con la muerte del Rey Alejandro I, el poder asumió el *knez* (príncipe) Pavle Karađorđević (Pablo de Yugoslavia), regente del Reino de Yugoslavia hasta 1941.

En 1939 bajo el gobierno del regente Pablo se pactó el acuerdo entre el presidente del Gobierno Yugoslavo Dragiša Cvetković y el líder político del pueblo croata Vladko Maček que estableció la Banovina Hrvatska como unidad con alto grado de autonomía dentro del Reino y duró muy poco. Hitler decidió atacar el Reino de Yugoslavia y éste firmó la

capitulación el 17 de abril de 1941 en Belgrado (Matković H., 2002: 20). La lucha por la libertad continuó durante toda la Segunda Guerra Mundial, porque los partisanos comunistas liderados por Josip Broz Tito luchaban contra las fuerzas de Eje y se enfrentaron contra el fascismo croata (*ustashe*) y contra el fascismo serbio (*chetnici*). En el territorio de Yugoslavia durante la Segunda Guerra Mundial se generó una guerra civil de todos contra todos donde se escribieron las páginas más negras de la historia croata.

CONCLUSIONES

Como resulta palpable, la aplicación del principio de las nacionalidades tuvo tras la Gran Guerra —siendo indulgentes— variadas *interpretaciones*, especialmente en los estados multinacionales. En Yugoslavia, el reconocimiento de la plurinacionalidad apenas pasó, en la práctica, del nombre del Estado unificado hasta 1929. La Unión Soviética ofrece un panorama más complejo, con una dialéctica entre el reconocimiento e impulso de las nacionalidades y una voluntad firme de primar la cuestión de clase por encima del derecho de autodeterminación. El papel centralizador del Partido Comunista y el clima represivo del estalinismo hicieron de dicho derecho una quimera.

En el caso concreto ucraniano, nos encontramos con un territorio que tras la Primera Guerra Mundial tuvo la oportunidad de formar dos efímeras repúblicas independientes (República Popular de Ucrania y República Popular de Ucrania Occidental) que, tras las luchas que tuvieron lugar en sus regiones (Guerra Civil rusa, Guerra polaco-bolchevique), acabó dividida entre la Rusia bolchevique (que posteriormente formaría parte de la URSS) y Polonia (integrando a la mayor parte de la actual Ucrania occidental). Así, como ha quedado demostrado, con los tratados de paz de la Gran Guerra se suprimieron las esperanzas de una Ucrania independiente, ya que no estaba entre los planes de los países vencedores del conflicto. No obstante, en el periodo de entreguerras, y tras la creación de la Sociedad de Naciones, los nacionalistas ucranianos buscaron la posibilidad de que esas iniciales repúblicas que se crearon entre 1917 y 1921 tuvieran su reconocimiento internacional a través de esta organización, sin éxito, anulándose y mermando la idea de crear un Estado ucraniano unitario e independiente por los intereses de sus Estados vecinos.

Repasemos ahora el caso croata. La Sociedad de Naciones fue fundada después de la Primera Guerra Mundial por decisión de la Conferencia de Paz de París como la primera organización internacional cuya tarea era preservar la paz en el mundo. Milenko Vesnić, antiguo representante serbio y luego yugoslavo, fue miembro del Comité de la Sociedad de Naciones como delegado del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos en la Conferencia de Paz. Como signatario del Tratado de Paz de Versalles, el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos se convirtió en uno de los fundadores de la Sociedad de Naciones en 1919 y participó activamente en su trabajo hasta que sus actividades se congelaron en 1939. El principal iniciador de la fundación de la Sociedad de Naciones fue el presidente estadounidense Woodrow Wilson, que recibió el Premio Nobel de la Paz por sus esfuerzos. Se suponía que esta organización representaría un paso adelante en relación con la diplomacia tradicional. En caso de estallar la guerra, los estados miembros se comprometieron a castigar al responsable de la guerra con sanciones económicas y militares. Además, cualquier ataque a cualquier miembro de la Sociedad de Naciones se consideraba un ataque a todos los demás miembros. Un total de sesenta y tres países fueron miembros de la Sociedad de Naciones desde 1920 hasta 1946. Aunque había resuelto más de cuarenta disputas internacionales, en 1938, fracasó en conflictos más importantes que involucraron a las principales potencias mundiales. La Sociedad se mostró inadecuada para detener las conquistas de Italia (previamente hemos hablado del caso de la ciudad de Rijeka), Japón y Alemania... Se disolvió oficialmente el 20 de abril de 1946 y sus activos y pasivos se transfirieron a las Naciones Unidas.

Como país victorioso en la Primera Guerra Mundial, Serbia (es decir, Yugoslavia como su sucesora) se convirtió en uno de los fundadores de la Sociedad de Naciones. Además, como país ganador, fue luego uno de los fundadores de las Naciones Unidas. La posición croata no fue bien resuelta después de la Primera Guerra Mundial y no se atendió el deseo croata de tener su propio Estado o, al menos, autonomía dentro de la Primera Yugoslavia. Esta situación provocó nacimiento y el fortalecimiento de las fuerzas nacionalistas de ultraderecha (*ustashe*) y el nacimiento del movimiento comunista y posteriormente de su ejército en la lucha antifascista (*partizani*). Esto conduciría al nacimiento del Estado Independiente de Croacia apoyado por Hitler y Mussolini y una guerra civil dentro de Croacia, cuyas consecuencias se verán en la guerra de los noventa y siguen estando presentes hasta el día de hoy en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbot, Peter y Pinak, Eugene (2004). *Ukrainian Armies 1914-55*, Osprey Publishing, Oxford.
- Aldcroft, Derek H. (2006), *Europe's Third World. The European Periphery in the Interwar Years*, Aldershot/Burlington, Ashgate.
- Álvarez Junco, José (2016), *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Amar, Tarik Cyril (2015). *The Paradox of Ukrainian Lviv. A borderland city between Stalinists, Nazis and nationalists*, Cornell University Press, Ithaca.
- Budurowycz, Bohdan (1983). «Poland and the Ukrainian problem», *Canadian Slavonic Papers/Revue Canadienne des Slavistes*, December, Vol. 25, Nº 4, pp. 473-500.
- Erlacher, Trevor (2021). *Ukrainian nationalism in the age of extremes. An intellectual biography of Dmytro Dontsov*, Harvard University Press, Harvard.
- Fitzpatrick, Sheila (2022), *The Shortest History of the Soviet Union* [e-book], Nueva York, Columbia University Press.
- García Andrés, César (2023a). «Génesis y desarrollo de la idea de resistencia ucraniana durante las guerras mundiales». En García Andrés, César y Arconada Ledesma, Pablo (Eds.), *Del centro a los márgenes: nuevas perspectivas sobre la historia olvidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 227-243.
- García Andrés, César (2023b). *Historia de Ucrania. De la antigüedad a su independencia*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Gigante Dešković, Ernie (ed.) (2008). *Rijeka za radoznale: fijumanologija* [Rijeka para los curiosos – fumanología]. Rijeka: Hrvatsko književno društvo OSVIT & Slobodna Država Rijeka.

- Grgić, Stipica (2020), “The Kingdom of Diversity and Paternalism. The Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes/Yugoslavia, 1918–1941”, en Sabrina P. Ramet (ed.), *Interwar East Central Europe, 1918-1941. The Failure of Democracy-Building, the Fate of Minorities*, Nueva York, Routledge, pp. 213–48.
- Hobsbawm, Eric (1998), *Nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica.
- Jareb, Mario (2006). Ustaško-domobranski pokret od nastanka do travnja 1941, [El movimiento ustashe-domobran desde su nacimiento hasta el abril de 1941], Zagreb, Hrvatski institut za povijest-Školska knjiga.
- Jelinek, Yeshayahu (1980). «An Authoritarian Parliament: The Croatian State Sabor of 1942», *Canadian Slavonic Papers*, Vol.22, Nº 2, pp. 260-273.
- Kasaš, Aleksandar (1996). *Mađari u Vojvodini, 1941-1946*. [Los húngaros en Voivodina, 1941-1946], Novi Sad, Filozofski fakultet u Novom Sadu Odsek za istoriju.
- Katchanovski, Ivan *et al.* (2013). *Historical dictionary of Ukraine*, The Scarecrow Press, Plymouth.
- Kuzio, Taras (1995). *Ukrainian security policy*, Praeger Publishers, Washington D.C.
- Lenin, Vladimir Ilich (1984), “El derecho de las naciones a la autodeterminación”, en Vladimir Ilich Lenin, *Obras completas. Tomo 25. Marzo-julio de 1914*, Moscú, Progreso, pp. 271-340.
- Lewin, Moshe (2005), *The Soviet Century*, Londres, Verso.
- Luckyj, George S.N. (1990). *Literary politics in the Soviet Ukraine, 1917-1934*, Duke University Press, Nueva York.
- Magocsi, Paul Robert (2002). *The roots of Ukrainian Nationalism. Galicia as Ukraine's piedmont*, University of Toronto Press, Toronto.

- Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo Á (2020). «Las consecuencias de la Gran Guerra: la Paz de Versalles y la Sociedad de Naciones. Una visión desde Europa». En: Samaniego B., Mercedes y Medina A., Andrés (Eds.), *De la Sociedad de Naciones a la globalización: visiones desde América y Europa*, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Concepción, pp. 131-142.
- Matković, Hrvoje (2002). *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, [La historia del Estado Croata Independiente]. Zagreb: Naklada P.I.P. Pavičić.
- Matković, Stjepan (2009). «Pravo umjesto sile: elita i ideje Lige naroda u međuratnoj Hrvatskoj», [«El Derecho en lugar de la fuerza: la élite y las ideas de la Sociedad de Naciones en la Croacia de entreguerras»], en: Agičić, Damir; Petrić, Hrvoje; Šimetin Šegvić, Filip (eds.). *Zbornik Drage Roksandića*, [Compilación de Drago Roksandić], Zagreb, FF press, pp. 997 - 1007.
- Mazower, Mark (2017), *La Europa negra. Desde la Gran Guerra hasta la caída del comunismo*. Valencia, Barlin Libros.
- Mykolaivna, Skrypnyk Olena (2019). СПРОБА ВИРІШЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ПИТАННЯ ЛІГОЮ НАЦІЙУ 1919–1920-х рр., *Вісник Черкаського університету*, № 2, pp. 90-96. Disponible en: <https://history-ejournal.cdu.edu.ua/article/view/3578/3869>.
- Pereira Castañares, Juan Carlos y Martínez Lillo, Pedro Antonio. *Documentos básicos sobre Historia de las relaciones internacionales 1815-1991*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998.
- Pérez Sánchez, Guillermo Á. «Ucrania: de un pasado incierto a un futuro de encrucijada, pasando por un presente conflictivo». En Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo Á. (Dirs.), *El colapso del comunismo (1989-1911). Visiones desde Europa y América*, Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 2017, pp. 101-124.
- Priestland, David (2017), *Bandera roja. Historia política y cultural del comunismo* [e-book], Barcelona, Crítica.

- Ramet, Sabrina (2009). *Tri Jugoslavije. Izgradnja države i izazov legitimacije 1918-2005*, [Las tres Yugoslavias. La construcción del Estado y el desafío de la legitimidad 1918-2005]. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
- Rodrigo, Javier y Alegre, David (2019), *Comunidades rotas. Una historia global de las guerras civiles, 1917-2017* [e-book], Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Seton-Watson, Robert William (1953/54). «The Austro-Hungarian Ausgleich of 1867», *The Slavonic and East European Review*, Vol.19, p. 130.
- Shkandrij, Myroslav (2015). *Ukrainian Nationalism. Politics, ideology and literature, 1929-1956*, Yale University Press, New Haven-Londres.
- Snyder, Timothy (2003). *The reconstruction of nations. Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus 1569-1999*, Yale University Press, New Haven.
- Stalin, Iosiv (2011), “El marxismo y la cuestión nacional”, en Iosiv Stalin, *Obras, tomo II (1907-1913)*, Marxists Internet Archive, 2011, pp. 111-136, en <https://www.marxists.org/espanol/stalin/obras/oe15/Stalin%20-%20Obras%2002-15.pdf>.
- Stojko, Wolodymyr (1977). «Ukrainian national aspirations and the Russian Provisional Government». En Hunczak, Taras (Ed.), *The Ukraine, 1917-1921: a study in revolution*, Harvard University Press, Cambridge, pp. 4-32.
- Vassylenko, Volodymyr (1995). «Disintegration of the Soviet “Federation” and the “Federalization” of Ukraine». En Knop, Karen et. al. (Eds.), *Rethinking federalism: citizens, markets, and governments in a changing world*, UBC Press, Vancouver, pp. 328-338.
- Velychenko, Stephen (2011). *State building in revolutionary Ukraine. A comparative study of governments and bureaucrats, 1917-1922*, University of Toronto Press, Toronto.

Wolczuk, Kataryna (2001). *The Moulding of Ukraine. The constitutional politics of state formation*, Central European University Press, Budapest.

Zaloga, Steven (2020). *Warsaw 1920. The war for the Eastern borderlands*, Bloomsbury Publishing, Londres.

En el mundo de entreguerras. Contenciosos europeos y resistencias africanas ante la Sociedad de Naciones*

In the inter-war world. European disputes and African resistances at the League of Nations.

PABLO ARCONADA LEDESMA Y JARA CUADRADO BOLAÑOS

Universidad de Valladolid / Observatorio de Estudios Africanos

pablo.arconada@uva.es jara.cuadrado@uva.es

ORCID:0000-0003-4068-274X; 0000-0002-5843-1749

Recibido: 11/11/2023. Aceptado: 16/01/2024.

Cómo citar: Arconada Ledesma, Pablo y Cuadrado Bolaños, Jara, “En el mundo de entreguerras. Contenciosos europeos y resistencias africanas ante la Sociedad de Naciones”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 216-257.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.216-257>

Resumen: Esta investigación tiene el objetivo de revisar las políticas y estrategias de los países europeos en la Sociedad de Naciones respecto a las colonias y a los nuevos mandatos africanos establecidos tras la Gran Guerra. De igual modo, se analiza la reacción de las poblaciones africanas ante esta situación y su agencia para responder a sus intereses en el seno de la Sociedad de Naciones. Para ello se analizan los casos de Etiopía y su acción frente a la agresión de Italia y el de los mandatos de Togolandia, Camerún y Namibia. Para realizar esta investigación se ha recurrido al Archivo de la Sociedad de Naciones.

Palabras clave: Sociedad de Naciones, Descolonización, África, Mandatos.

Abstract: This research aims to review the policies and strategies of European countries in the League of Nations with regard to the colonies and the new African mandates established after the Great War. It also analyses the reaction of African populations to this situation and their agency to respond to their interests within the League of Nations. The cases of Ethiopia and its action in the face of Italian aggression and the mandates of Togoland, Cameroon and Namibia are analysed. In order to carry out this research, the League of Nations Archives were used.

Keywords: League of Nations, Decolonization, Africa, Mandates.

INTRODUCCIÓN

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Sociedad internacional y europeísmo. La huella de la(s) otra(s) Europa(s)”. PID2021-122750NB-C22. Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

Las décadas de 1920 y 1930 estuvieron marcados por numerosos contenciosos a nivel internacional, algunos de los cuáles se debatieron e intentaron dirimirse en el seno de la Sociedad de Naciones (SDN). Si bien, algunos de los debates que se sucedieron en regiones como el África al Sur del Sáhara pasaron desapercibidos, especialmente en aquellos territorios que pertenecieron a Alemania y que, tras la Gran Guerra, se convirtieron en mandatos bajo las potencias de Reino Unido, Francia, la Unión Sudafricana y Bélgica. En este sentido, existe un vacío en los estudios relativos a los procesos de transición, los debates entre potencias en la SDN y, sobre todo, la reacción de las poblaciones locales ante el cambio colonial al que asistieron. De igual manera, aunque la invasión etíope por parte de Italia en el período 1935-1941 sí ha sido estudiado, consideramos que se debe profundizar en el papel de Etiopía en el foro mundial y, especialmente, en cómo actuaron los pueblos etíopes ante la agresión de los italianos.

De este modo, los estudios centrados en los procesos de descolonización tienen un largo recorrido desde la década de 1950, tras el fin de la II Guerra Mundial y las nuevas dinámicas generadas en un mundo de postguerra. Lógicas como las de la Guerra Fría, los países del Tercer Mundo, el Desarrollo o la descolonización imperaron durante varias décadas y marcaron estas investigaciones¹. Sin embargo, existe un importante vacío sobre las luchas anticoloniales o de descolonización en las décadas anteriores, especialmente teniendo en cuenta que fueron numerosos los países y pueblos que trataron de resistir al imperialismo y la colonización desde finales del siglo XIX².

En el caso presente, se pretenden analizar algunos de los contenciosos sucedidos en las décadas de 1920-1940 en el seno de la Sociedad de Naciones referentes a las luchas por la descolonización. Para ello, se ha realizado una primera revisión de la bibliografía, con el objetivo de situar este estudio en relación con las investigaciones ya realizadas. Asimismo, se ha procedido a examinar la documentación disponible en el Archivo General de la Sociedad de Naciones, que está digitalizado. No se ha encontrado un gran volumen de información

1 Bhambra, Gurminder (2014): "Postcolonial and decolonial dialogues". *Postcolonial Studies*, 17(2), 115-121. DOI: 10.1080/13688790.2014.966414.

²Maddox, Gregory (1993): *Conquest and Resistance to Colonialism in Africa*. Routledge. Nueva York.

específica sobre los movimientos de descolonización en África, lo que podría deberse a que no existió un debate en el seno de esta organización sobre el derecho de estos pueblos a la autodeterminación y se consideró a las colonias como una extensión de las metrópolis. Por tanto, la posibilidad de injerencia interna fue claramente descartada. La Sociedad de Naciones sólo intervino de forma exitosa en contenciosos menores entre estados miembros, como fue el caso de las islas Åland, disputadas por Finlandia y Suecia, fracasando estrepitosamente en guerras militares como la invasión italiana de Etiopía (1935-1936) o la Guerra civil española (1936-1939)³.

A pesar de la escasez de documentación oficial de la Sociedad de Naciones sobre los movimientos anticoloniales, sí existen algunas referencias hemerográficas y documentales sobre algunos de estos movimientos, especialmente los enmarcados dentro del movimiento panafricano, que celebró cuatro congresos en esta época (1919, 1921, 1923 y 1927). Además, tras una segunda revisión se ha encontrado un importante volumen de documentos relativos a las protestas locales frente a las administraciones franco-británicas de los mandatos en los casos concretos de Togolandia y Camerún, así como en la administración del África del Sudoeste por parte de la Unión Sudafricana.

Por ello, en este estudio se ha decidido profundizar en dos ámbitos concretos referentes a los contenciosos en las décadas 1920-1930. Por un lado, en qué término se produjo la transferencia de las excolonias alemanas a manos de Gran Bretaña, Francia y la Unión Sudafricana, aunque también hubo un traspaso a Bélgica en el caso del mandato sobre Ruanda-Urundi. El interés de esta investigación se centra en ver qué disputas pudieron generar estos procesos en el seno de la organización internacional y, además, abordar los movimientos locales en contra del traspaso y, sobre todo, la nueva administración. En segundo lugar, aunque el asunto de la invasión italiana de Etiopía en 1935 ha sido abordado en varias ocasiones, es fundamental ampliar el conocimiento sobre el papel de este país, miembro de pleno derecho de la Sociedad de Naciones, ante los ataques de Italia y examinar su posición como potencia africana que resistió a la colonización tras la batalla de Dogali (1887) y de Adwa (1896)⁴.

³Jackson Simon y O'Malley, Alanna (2018): *The Institution of International Order. From the League of Nations to the United Nations*. Routledge. Nueva York.

⁴Lozano Alonso, Mario (2022): *Historia de Etiopía*. Los Libros de la Catarata. Madrid.

Antes de proceder al análisis de los casos de estudio comentados, debemos hacer una breve referencia al estado de la cuestión en el que se encuentra este ámbito de estudio, específicamente aquellos estudios vinculados a los conflictos de los mandatos de las antiguas colonias alemanas en África, su descolonización y las protestas y reacciones locales.

Desde luego, la mayor parte de investigaciones se han centrado en analizar el sistema de los mandatos en la Sociedad de Naciones, aunque se ha prestado una mayor atención a regiones como Oriente Medio, especialmente a los casos de Palestina, Siria e Iraq⁵, con escasas referencias a los casos africanos, aunque existen excepciones. Quizás una de las primeras investigaciones específicas la encontramos en 1992, de la mano de Digre, quien publicó un artículo sobre la particularidad de la construcción del sistema del mandato en el África tropical⁶. Mientras que de Togolandia apenas hay referencias, aunque se están activando estos estudios recientemente⁷, sí existen algunas referencias a la situación de Camerún bajo el mandato de la Sociedad de Naciones con algunos estudios concretos sobre el control británico y su conexión con la situación actual publicado por Njung⁸ o el de Teretta y Lawrence, en un estudio conjunto sobre Togolandia y Camerún⁹. Desde luego la región que más atención ha recibido ha sido el África del Sudoeste Alemán, actualmente conocido como Namibia, con obras generales como *The Question of Namibia*, publicado por Kaela, en el que se aborda el desarrollo histórico de la colonia convertida en protectorado bajo la

⁵Miller, Rory (2010): *Britain, Palestine and Empire: The Mandate Years*. Ashgate. Farnham.

⁶Digre, Brian (1992): "Imperialism's New Clothes: The Mandate System in Tropical Africa". *Proceedings of the Meeting of the French Colonial Historical Society*, 15, 211-219.

⁷Véase: Bourmaud, Philippe, "Nationalité, internationalisme et visée coloniale dans les mandats Français (1920-1946)". *Revue des Mondes Musulmans et de la Mediterranee*, 137, 75-94. DOI: 10.4000/remmm.9031.

Arconada Ledesma, Pablo y García Andrés, César (2023): "Cambios en la estructura colonial después de la Gran Guerra. Los casos de Togolandia y Camerún". *Guerra Colonial*, (13), 1-23. DOI: <https://doi.org/10.33732/RDGC.13.95>

⁸Njung, George N. (2019): "The British Cameroons Mandate Regime: The Roots of the Twenty-First-Century Political Crisis in Cameroon". *American Historical Review*, 124(5), 1715-1722. DOI: 10.1093/ahr/rhz1025.

⁹Teretta, Meredith y Lawrance, Benjamin N. (2019): "Sons of the Soil: Cause Lawyers, the Togo-Cameroun Mandates, and the Origins of Decolonization". *American Historical Review* 124 (5), 1709-1714. DOI: 10.1093/ahr/rhz1029

dirección de la Unión Sudafricana¹⁰, así como otras investigaciones más específicas desarrolladas por Mccullers¹¹ y por Jones¹² sobre el mandato de esta región.

En relación a los contenciosos sobre la descolonización en la SDN existen algunos trabajos publicados, pero la mayor parte se centran en estudiar el modelo de los mandatos. Así, Wempe ha trabajado recientemente el papel de la Sociedad de Naciones en el mantenimiento de los imperios europeos a través de este sistema de administración colonial¹³. También debemos destacar la investigación de Pedersen sobre el sistema de mandatos como inicio del proceso de descolonización, al poner bajo escrutinio internacional la administración de los territorios gobernados con la fórmula del mandato¹⁴. Una de las pocas investigaciones que específicamente han estudiado el proceso de descolonización en la Sociedad de Naciones es “From League of Nations Mandates to decolonization: a brief history of rights” de Tuori que, indudablemente, abrió en 2015 un nuevo campo de investigación histórico en lo relativo a la lucha por los derechos humanos¹⁵.

1. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Bajo este marco de estudio, el objetivo principal del artículo es ampliar el conocimiento sobre el rol que tuvo la Sociedad de Naciones ante los procesos vinculados a las luchas por la descolonización en el continente africano durante el periodo de entreguerras. Tras un análisis

¹⁰Kaela, Laurent C.W. (2016): *The Question of Namibia*. Palgrave Macmillan. Londres.

¹¹Mccullers, Molly (2019): "Betwixt and between Colony and Nation-State: Liminality, Decolonization, and the South West Africa Mandate". *American Historical Review* 124(5), 1704-1708. DOI: 10.1093/ahr/rhz1026.

¹²Jones, Douglas R. (2022): "'The League Will Not Ignore the Cry of the Negro Race for Justice': Marcus Garvey, the League of Nations and South-West Africa". *Journal of Southern African Studies*, 48 (1), 103-117. DOI: 10.1080/03057070.2022.2018828.

¹³Wempe, Sean Andrew (2019): "A League to Preserve Empires: Understanding the Mandates System and Avenues for Further Scholarly Inquiry". *American Historical Review* 124 (5), 1723-1731. DOI: 10.1093/ahr/rhz1027.

¹⁴Pedersen, Susan (2015): *The Guardians The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford University Press. Oxford.

¹⁵Tuori, Taina (2015): "From League of Nations Mandates to decolonization: a brief history of rights". In P. Slotte and M. Halme-Tuomisaari (Eds.) *Revisiting the Origins of Human Rights*. Cambridge University Press. Cambridge, pp. 267-292. DOI: 10.1017/CBO9781316228074.013.

inicial, se ha marcado como punto de partida la siguiente hipótesis: que el papel que la Sociedad de Naciones desempeñó ante algunos de los problemas que surgieron en los territorios africanos durante esa etapa histórica, ya fuese entre las potencias europeas encargadas de administrar los territorios o aquellos planteados por la resistencia local a las autoridades coloniales, fue poco destacado. Este comportamiento, en cierta medida, pasivo, de la SDN hacia África está en línea con la actitud que el organismo internacional tuvo en la gestión de conflictos y tensiones en otras zonas durante su corta existencia¹⁶.

A partir de la búsqueda y el análisis documental que se ha llevado a cabo en el archivo digitalizado de la Sociedad de Naciones, y guiados por la hipótesis principal, apoyamos la investigación en los siguientes puntos. Por un lado, que los movimientos de lucha anticolonial que se desarrollaron durante el periodo de entreguerras en África no supusieron un tema de debate relevante en el seno de la organización, lo que podría deberse a la falta de interés de las principales potencias representadas en la SDN hacia las reivindicaciones locales del continente, o también a la creencia de que esos movimientos tendrían pocas repercusiones y efectividad en las colonias. Por otro lado, que si bien la Sociedad de Naciones desempeñó un papel en las disputas surgidas tanto en el marco del traspaso de las colonias alemanas como ante la invasión italiana de Eritropía, este fue poco relevante. En el primer caso, su actuación estuvo circunscrita a ejercer de organismo interlocutor, dejando que fuesen los Estados aliados quienes gestionasen las tensiones surgidas entre ellos y con Alemania. En el segundo, aunque la SDN hizo uso de medidas coercitivas, como fue la imposición de sanciones, su actuación no tuvo efectos significativos en el comportamiento de Italia, por lo tanto, no podemos afirmar que tuviese transcendencia.

Como se ha señalado, la investigación se ha realizado sobre dos casos de estudio: la invasión italiana de Etiopía (1935-1936) y el traspaso de poder de la administración alemana a otras potencias europeas –Francia, el Imperio británico, aunque también Bélgica y la Unión Sudafricana– en las colonias que ese país perdió en el continente africano tras los tratados de paz después de la Primera Guerra Mundial (1919). Esta selección ha permitido aplicar una serie de preguntas, que se expondrán a continuación, facilitando un análisis de ambos casos sobre

¹⁶Smith, Michael (1976): “The League of Nations and International Politics”. *British Journal of International Studies*, 2 (3), 311-323.

las cuestiones planteadas acerca del papel de la Sociedad de Naciones, así como la comprobación de la hipótesis inicial y las dos secundarias.

Para dar respuesta a tales cuestiones, hemos llevado a cabo un análisis de los dos casos de estudio. Partimos de una serie de objetivos que compartimos a continuación:

1. Nuestro objetivo principal ha sido conocer el papel que jugó la organización internacional en ambos casos como actor encargado “de promover la cooperación internacional y alcanzar la paz y seguridad internacionales”.
2. A partir de ahí, planteamos una serie de objetivos concretos formulados como preguntas de investigación y que pueden dividirse en dos bloques, teniendo en cuenta las dos hipótesis secundarias.

En relación a los movimientos de lucha anticolonial, nos preguntamos:

- a. ¿Hubo movimientos anticoloniales en los espacios estudiados durante la etapa de entreguerras?
- b. ¿Qué impacto tuvieron en el seno de la Sociedad de Naciones?
Con respecto al papel concreto que desempeñó la SDN y las actitudes y acciones de los actores europeos involucrados:
- c. ¿Cómo se llevaron a cabo los acuerdos para el traspaso de las posesiones alemanas a la Sociedad de Naciones y, posteriormente, a las potencias que se hicieron cargo de su control tras el final de la Gran Guerra?
- d. ¿Qué papel desempeñó cada potencia y cuáles eran sus aspiraciones y preocupaciones?
- e. ¿Cómo fueron las relaciones entre Francia y Gran Bretaña, principales beneficiadas de la pérdida territorial alemana en África?
- f. ¿Cuál fue el comportamiento alemán en las etapas posteriores?
- g. ¿Cuáles fueron las reacciones de la Sociedad de Naciones ante la invasión italiana de Etiopía?
- h. ¿Qué significado y peso tuvo la cuestión etíope para el resto de potencias europeas?
- i. ¿Cuáles fueron las limitaciones de la Sociedad de Naciones?

Como fase previa al desarrollo del análisis, hemos hecho una contextualización histórica de la situación del continente africano tras la

Primera Guerra Mundial, concretamente, para situar a los actores y espacios afectados en este estudio.

En cuanto a las fuentes, nos hemos apoyado en los archivos digitalizados de la Sociedad de Naciones y, de forma secundaria, en una selección de prensa europea de la época.

Las fuentes primarias que hemos utilizado son:

- Los archivos digitalizados de la Sociedad de Naciones, que contienen información sobre los mandatos en el continente africano y la situación de Etiopía, a través de la correspondencia entre los representantes de los gobiernos y la Sociedad de Naciones, documentos legales, o fondos como el del League of Nations Refugees Mixed Archival Group (Nansen Fonds), así como documentos de la Comisión Permanente de Mandatos de la Sociedad de Naciones, entre otros.

- La prensa europea de la época, a partir de la documentación encontrada en el archivo de la Sociedad de Naciones.

2. LA INVASIÓN ITALIANA DE ETIOPÍA. DE LA REACCIÓN EN LA SDN A LA RESPUESTA LOCAL

Etiopía fue uno de los pocos países africanos representados en la Sociedad de Naciones. Su incorporación se produjo en 1923, uniéndose a Liberia que fue miembro fundador. Junto a ellos se sumaría años más tarde Egipto, hecho que no tuvo lugar hasta 1937. Etiopía fue miembro de pleno derecho del foro mundial y la invasión por parte de Italia en 1935 generó un choque sin precedentes. Si bien es cierto que algunos países occidentales consideraban a Etiopía un país sin civilizar, no menos cierto es que la invasión y ocupación efectiva de un miembro generó un contencioso con importantes implicaciones en la SDN.

Antes de profundizar en los aspectos relativos a los debates y disputas en la asamblea de la SDN, así como analizar las medidas tomadas por este organismo, debemos entender el contexto en el que se produjo dicho conflicto. La Italia de Mussolini, en proceso de expansión, consideró el Cuerno de África el espacio natural para la construcción de su particular imperio. Su presencia en Eritrea y en la Somalia Italiana, sumado al sentimiento revanchista sobre Etiopía, frente a quienes fueron derrotados en la batalla de Adua en 1896, explican fácilmente por qué Roma puso sus ojos en esta región. Ciertamente, el proyecto imperial no

surgió de la noche a la mañana, sino que había una serie de antecedentes que es importante tener en cuenta.

En diciembre de 1925 Reino Unido e Italia firmaron un acuerdo para acordar las áreas de influencia sobre Etiopía. Este documento reconocía la potestad italiana en controlar los asuntos externos y la política económica de Etiopía, especialmente en lo relativo a crear concesiones económicas para Italia y derechos hídricos sobre el lago Tsana para Reino Unido¹⁷. Este acuerdo se hizo público el 9 de junio de 1926 en el que ambas potencias exigieron al país africano la firma del tratado a lo que Addis Abeba respondió con una protesta oficial en la Sociedad de Naciones, haciendo público ante el resto de miembros lo ocurrido:

Al ser admitidos en la Sociedad de Naciones, se nos dijo que todas las naciones debían estar en pie de igualdad dentro de la Sociedad y que su independencia debía ser respetada universalmente [...] No se nos dijo que algunos miembros de la Liga podrían llegar a un acuerdo por separado para imponer sus puntos de vista a otro miembro, aun cuando este último los considerase incompatibles con sus intereses nacionales. [...] Uno no puede sino darse cuenta de que la influencia económica y la influencia política están muy estrechamente ligadas; y es nuestro deber protestar enérgicamente contra un acuerdo que, en nuestra opinión, entra en conflicto con los principios esenciales de la Sociedad de Naciones¹⁸.

Todo esto marcó el inicio de una serie de desencuentros y contenciosos en la SDN entre ambas partes. Los desencuentros en los años siguientes fueron frecuentes, pero la situación se volvió especialmente tensa en 1934, cuando se produjeron ciertos desencuentros entre soldados italianos y etíopes en la región de Walwal. Precisamente, Etiopía e Italia habían firmado un acuerdo que delimitaba la frontera con

¹⁷S.a. (1925): "Exchange of notes between the United Kingdom and Italy respecting concessions for a barrage at Lake Tsana and a railway across Abyssinia from Eritrea to Italian Somaliland. Rome, 14 and 20 December 1925". *British and Foreign State Papers*, 121. URL: <https://www.fao.org/3/W7414B/w7414b0u.htm>

¹⁸S.a. (1926), "Note from His Imperial and Royal Highness Tafari Makonnen, Regent and Heir to the Throne of Abyssinia", File R627/11/52770/52770 - Agreement between the Governments of Great Britain and Italy concerning their respective interests in Ethiopia, 19 de junio de 1926. URL: <https://archives.ungeneva.org/accord-conclu-entre-les-gouvernements-de-grande-bretagne-et-ditalie-au-sujet-de-leurs-interets-respectifs-en-ethiopie-heritier-du-trne-dethiopie-addis-abeba-proteste-contre-la-conclusion-a-linsu-du-gouvernement-dethiopie-dun-accord-ent>

la Somalia Italiana, pero en ese año Mussolini rompió el pacto al acantonar sus tropas en territorio etíope. Fue en ese momento en el que dio comienzo la llamada “crisis de Abisinia” que generó profundos debates en la SDN¹⁹. A pesar de los constantes intentos del foro mundial la situación empeoró con nuevos enfrentamientos en los meses siguientes hasta que finalmente el 3 de octubre de 1935 se cumplió la amenaza de Italia que, desde sus colonias, procedió a iniciar una guerra de anexión del territorio. El empuje de las tropas italianas llevó al emperador Haile Selassie a abandonar el país el 2 de mayo de 1936 y el 5 de mayo se produjo la toma de Addis Abeba²⁰.

2.1. La “crisis de Abisinia” a debate en el seno de la Sociedad de Naciones

Existe un importante volumen de documentación relativo a la llamada “crisis de Abisinia” en los archivos de la Sociedad de Naciones. Precisamente, la segunda mitad de la década de 1930 estuvo protagonizado por este conflicto. Fue a partir de la disputa de Walwal cuando el foro mundial comenzó a tratar de mediar entre las dos partes en conflicto²¹. La documentación revela una neutralidad casi rotunda ya que desde el principio sentenció que los enfrentamientos entre los ejércitos de Etiopía e Italia en Walwal, Wandair y Gerlogubi fueron producto “de un accidente”. Si bien, es cierto que la misma documentación de la SDN recoge el aumento de la tensión entre ambas partes:

En los últimos años, se habían desarrollado sospechas y animosidad mutuas entre las autoridades italianas y autoridades etíopes. Las autoridades italianas se convencieron de que los etíopes tenían intenciones hostiles, y las autoridades etíopes tenían la misma convicción sobre los italianos. En semejante ambiente de sospechas y celos, el menor

¹⁹Vaughan, Sarah (2019): “Ethiopia, Somalia and the Ogaden; still a running sore at the heart of the Horn of Africa”. In Lotje Vries, Pierre Englebert and Mareike Schomerus (Eds.). *Secessionism in Africa politics. Aspiration grievance, performance, disenchantment*. Palgrave Macmillan. Londres.

²⁰S.a. (1936): “Italian troops enter Addis Ababa (1936)”, British Pathé, URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Yk-YFJwDH4&t=224s>

²¹Vaughan, Sarah, “Ethiopia, Somalia, and the Ogaden; still a running sore at the heart of the Horn of Africa”, en de Vries, Lotje; Englebert, Pierre y Schomerus, Mareike (Eds.). *Secessionism in Africa politics. Aspiration, grievance, performance, disenchantment*. Londres, Palgrave Macmillan, 2019.

incidente podía dar lugar a un malentendido y degenerar en un grave conflicto²².

Lo que parecía que podía ser una disputa con una solución relativamente sencilla pronto se convirtió en un quebradero de cabeza para la organización. En octubre de 1935 daba comienzo la invasión italiana de Etiopía y, por primera vez, se producía la agresión de un miembro de la SDN a otro miembro de pleno derecho. El Convenio de la Sociedad de Naciones, pilar normativo de la organización, en su artículo 16 especificaba que, en caso de agresión, se consideraría un “acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga” y se señalaban las medidas que se tomarían: “ruptura de todas sus relaciones comerciales o financieras, a la prohibición de toda relación entre sus nacionales y los nacionales del Estado que rompa el pacto y a impedir toda relación financiera, comercial o personal”²³.

De este modo, pocos días después del suceso, y ante la exigencia del agredido, se planteó la aprobación de sanciones en contra de Italia que se convirtió en una de las pocas medidas tomadas por la SDN contra la agresión italiana. Las sanciones, que afectaron al ámbito económico y financiero se centraron en cuatro puntos: prohibición de exportar hacia Italia y sus colonias armamento; impedir cualquier tipo de préstamo al gobierno italiano; prohibición de importaciones de origen italiano y la exigencia a los países miembros de prohibir la importación de algunos artículos específicos²⁴. Estas medidas, aunque aprobadas por la Sociedad de Naciones, dejó que fueran los gobiernos los que decidieran como implementar estas medidas y su impacto en Italia fue bastante limitado. Algunas comunicaciones de países miembros del comité de coordinación

²²S.a. (1935): League of Nations Secretariat. *Ethiopian-Italian relations: Wal Wal and other frontier incidents: Decision of the arbitral board*, 3 de septiembre de 1935, 19. URL:<https://archives.ungeneva.org/ethiopian-italian-relations-walwal-and-other-frontier-incidents-decision-of-the-arbitral-board/download> (consultado el 24 de noviembre de 2023).

²³S.a. (1919): "The Covenant of the League of Nations", 28 de junio de 1919. URL: <https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/covenant>(consultado el 2 de diciembre de 2023).

²⁴Sociedad de Naciones (1935): “Information section League of Nation. The League from year to year (1935). Génova, 1936. URL: https://archives.ungeneva.org/uploads/r/unog-registry-records-and-archives-unit-2/9/7/f/97f48371939079a8b5fdac2854ebbcd0b7edc11ac671ef2ce93bc7e36da98621/YR_TOYR_1935_EN.pdf

así lo confirman: el gobierno de Haití, en una carta al foro mundial señalaba lo siguiente en junio de 1936, una vez Etiopía había sido conquistada:

El Gobierno de Haití, considerando que en las actuales circunstancias las sanciones contra Italia ya no tienen objeto, tiene el honor de informar a la Secretaría de la Sociedad de Naciones que la aceptación contenida en mi cable del 30 de octubre de 1935, en materia de sanciones, debe considerarse como no operativa²⁵.

La posición de otros miembros, como Polonia, no fue mucho mejor, volviendo a mencionar la escasa operatividad de las sanciones contra Italia y la necesidad de repensar el procedimiento ante el artículo 16 mencionado anteriormente:

No se puede negar que la decisión de abolir las sanciones es también una decisión que cada miembro de la Liga debe tomar como Estado soberano. Los miembros de la Liga emprendieron una acción conjunta con vistas a detener las hostilidades y con la esperanza de que la disputa se resolviera por medios pacíficos. A la vista de los últimos acontecimientos, nos vemos obligados a reconocer que nuestro esfuerzo conjunto ha fracasado colectivamente. Las medidas que adoptamos no han logrado su objetivo y, al haber resultado inoperantes en el presente caso, se han vuelto inútiles. Si, a pesar de ello, se mantuvieran las sanciones, éstas asumirían, en opinión del Gobierno polaco, el carácter de medidas punitivas, lo que iría más allá del espíritu del artículo 16 del Pacto. [...] El Gobierno polaco considera, no obstante, que ha llegado el momento de informar a los demás miembros del Consejo de su decisión de poner fin a las medidas que adoptó en virtud del artículo 16²⁶.

²⁵Sociedad de Naciones (1936): "Dispute between Ethiopia and Italy. Communication from the Haitian Government", C.272.M.162.1936.VII., Ethiopia-Italy - Coordination of measures under Article 16 of the Covenant - Secretariat procedure in regard to withdrawal of sanctions, 1936. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopia-italy-coordination-of-measures-under-article-16-of-the-covenant-secretariat-procedure-in-regard-to-withdrawal-of-sanctions/download>

²⁶Sociedad de Naciones (1936): "Dispute between Ethiopia and Italy. Communication from the Polish Government", C.273.M.163.1036.VII, Ethiopia-Italy - Coordination of measures under Article 16 of the Covenant - Secretariat procedure in regard to withdrawal of sanctions, 1936. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopia-italy-coordination-of-measures-under-article-16-of-the-covenant-secretariat-procedure-in-regard-to-withdrawal-of-sanctions/download>

La opinión sobre el fracaso de la única medida tomada por la Sociedad de Naciones para el verano de 1936 era la tónica general entre los miembros de la institución. Ciertamente, Etiopía había sido casi conquistada totalmente, su gobierno se encontraba en el exilio y a pesar de sus intentos y denuncias a nivel internacional, había poca previsión de que la situación cambiara en el corto plazo. Así, en julio de 1936 el comité de coordinación debatió sobre la continuidad de las sanciones y se presentó un informe con datos del impacto de estas medidas para el período enero-abril de 1936. Según este documento, las importaciones de Italia a los países que habían presentado sus datos a la comisión (que normalmente representaba el 90% de las exportaciones italianas) señalaba que se habían reducido en un 50%. Otro indicador tomado fue la reserva de oro del banco central de Italia: se calculaba que desde la aprobación de las sanciones en octubre de 1935 y hasta abril de 1936 habían pasado de 4316 millones de liras a 2091 millones. Por tanto, desde la representación de la Sociedad de Naciones, y especialmente por parte del presidente de la asamblea, se consideraba que las sanciones sí tenían un efecto en el Estado agresor y no se debía pasar por alto que su impacto “podrían ser de la mayor importancia para el Estado víctima de la agresión”²⁷.

En ese sentido, debemos plantearnos a qué se debió la posición generalizada que mantuvo la mayor parte de los miembros de la SDN respecto a las sanciones. En primer lugar, partimos de la idea de que para junio de 1936 se consideraba que la invasión de Etiopía había sido completada y que, por tanto, el país había dejado de ser miembro efectivo de la SDN a pesar de que los legítimos representantes siguieron presionando para lograr la expulsión de Italia. Esto se ve reflejado en el rápido reconocimiento de algunos países al imperio italiano tras la anexión de Etiopía, tal y como ocurrió con San Marino el 6 de julio de 1936, y al que siguieron otros miembros como Austria, Hungría, Luxemburgo, Suiza o Alemania. Si bien, las grandes potencias como Francia y Gran Bretaña se opusieron a este reconocimiento, al igual que

²⁷Sociedad de Naciones (1936): “Dispute between Ethiopia and Italy. Coordination Committee. Third Session. Meeting held at Geneva, Monday, July 6th, 1936, 10 a.m.”, Ethiopian-Italian Relations - Committee on Coordination - Provisional minutes, R3666/1/20313/20249, julio de 1936. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopian-italian-relations-committee-on-coordination-provisional-minutes>

hizo su aliado estadounidense²⁸. Además, no debemos olvidar que Etiopía, aunque había sido miembro de pleno derecho, fue considerado un estado de segunda clase debido a la “falta de civilización”. Ante este abandono de la causa etíope, diferentes actores locales se movilizaron en el seno de la organización para evitar que Etiopía acabara formalmente bajo el yugo del fascismo italiano.

2. 2. La reacción de los representantes etíopes y la sociedad civil en la SDN ante la invasión italiana

Además de la disputa en la SDN y las medidas tomadas contra Italia por la agresión cometida, diferentes actores trataron de presionar en la institución internacional para frenar al gobierno italiano en sus aspiraciones. En primer lugar, la delegación etíope se mantuvo muy activa antes de la invasión, durante las operaciones militares y tras la salida del gobierno y la toma de Addis Abeba por las fuerzas italianas. Del mismo modo, diferentes organizaciones sociales actuaron en la SDN para lograr detener la invasión de uno de los pocos estados africanos libres.

Respecto a la delegación etíope, las quejas fueron constantes durante los meses previos a la invasión, enviando cartas y presentando alegaciones al Secretario General de la SDN, así como a la Asamblea. Esto es visible ya en junio de 1935 cuando el representante etíope denunciaba que Italia no cesaba “de enviar al África Oriental tropas y municiones de guerra en grandes cantidades; y que acompaña estos envíos con arengas incendiarias y discursos llenos de amenazas contra la independencia y la integridad de Etiopía”²⁹. Asimismo, también evidenciaba los intentos de Italia de justificar la falta de civilización etíope y su falta de legitimidad para estar representado en la SDN al difundir documentos como el « Italian Memorandum » firmado por el antropólogo Marcel Griaule en el que se alegaban los motivos de por qué

²⁸Sbacchi, Alberto (1975): "Towards the recognition of the Italian Empire: period 1936-37". *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 42 (1), 52-63.

²⁹Sociedad de Naciones (1935): "Dispute between Ethiopia and Italy. Request by the Ethiopian Government", 20 de junio de 1935, Ethiopia-Italy – Correspondence with the Ethiopian government., R3650/1/15246/15227/Jacket2, pp. 622-624. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien>

no era una nación soberana basándose en análisis históricos, etnológicos, lingüísticos etc³⁰.

En ese sentido, la política de los representantes etíopes, una vez se materializó la invasión en octubre de 1935, giró en torno a la denuncia constante de la agresión que violaba los principios del convenio de la SDN, así como señalar las actuaciones desproporcionadas del ejército italiano contra objetivos civiles y de ayuda humanitaria, con ataques a ambulancias y equipos sanitarios³¹. Si bien, la delegación de Etiopía, encabezada por Haile Selassie I, viendo su situación de debilidad, también se mostró favorable a abrir negociaciones con los italianos en el marco de la SDN siempre y cuando cesaran las hostilidades. Esta declaración se produjo en marzo de 1936 en un momento en el que los italianos avanzaban sin obstáculo hacia la capital³².

Addis Abeba era conquistada finalmente el 5 de mayo de 1936 y el emperador marchó al exilio. Ante la caída de Etiopía y la falta de acción de la SDN la delegación etíope no tardó en señalar a los culpables haciendo referencia al embargo de armas sobre su país y la falta de apoyo financiero tras la agresión que impidieron la reorganización militar. A ello se sumó que :

Los llamamientos desesperados lanzados por el Gobierno etíope no consiguieron despertar contra el criminal agresor la cooperación activa de los firmantes del Pacto. El abandonado pueblo etíope sintió una desesperación infinita cuando a principios de marzo de 1936 comprendió que debía renunciar -a la esperanza y a la fe que había depositado en el apoyo de la Sociedad de las Naciones. La última sesión del Consejo le asestó un nuevo golpe

³⁰Sociedad de Naciones (1935): "Dispute between Ethiopia and Italy. Request by the Ethiopian Government", ", 14 de septiembre de 1935, Ethiopia - Italy – Correspondence with the Ethiopian government., R3650/1/15246/15227/Jacket2, pp. 373-390. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien>

³¹Sociedad de Naciones (1936): "Communication from the Ethiopian Government", 11 de marzo de 1936, Italy - Ethiopia – Correspondence with the Ethiopian government, R3650/1/15246/15227/Jacket3, p.14. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-2>

³²Sociedad de Naciones (1936): "Communication from the Ethiopian Government", 8 de marzo de 1936, Italy - Ethiopia – Correspondence with the Ethiopian government, R3650/1/15246/15227/Jacket3, p.26. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-2>

Y alegaba, frente a aquellos que consideraban que Etiopía había sido derrotada y que se convertía así en una provincia más del imperio italiano que :

El pueblo etíope no está domesticado. La mayor parte de su territorio al oeste de su capital sigue siendo libre e independiente. Continúa defendiéndose. Se niega a reconocer la ocupación ilegal por la fuerza de la otra parte por el ejército italiano. Guarda el recuerdo de otros pueblos que, antes que él, han sufrido los horrores de la invasión y se han librado de ella mediante un esfuerzo paciente y continuo. ¿Inclinará la cabeza ante la violencia la Sociedad de Naciones, víctima también de la agresión italiana?³³

Pero ¿qué ocurrió con el papel de Etiopía en la SDN una vez se hizo oficial la conquista del país? Nos ha parecido muy relevante que la correspondencia en el período 1936-1941 entre la SDN y Etiopía se reduce de forma llamativa. Aunque la delegación etíope seguía teniendo capacidad representativa, lo cierto es que parece que se asumió que la situación no iba a cambiar (al menos hasta 1940, cuando se inició la campaña de liberación británica). Las quejas fueron constantes por parte de Haile Selassie que en septiembre de 1938 anunció que no habría participación de sus representantes en la Asamblea General como protesta ante la inexistencia de puntos relativos a la situación de Etiopía en las sesiones de la SDN³⁴. Las otras estrategias se centraron en evidenciar y hacer públicas las agresiones constantes contra la población civil por parte de las autoridades italianas, haciendo referencia a quema de edificios, masacres y torturas³⁵. Por otro lado, la representación etíope

³³Sociedad de Naciones (1936): "Dispute between Ethiopia and Italy. Communication from the Ethiopian Delegation", 11 de mayo de 1936, Italy - Ethiopia - Correspondence with the Ethiopian government. R3651/1/15246/15227/Jacket4, pp.23-24. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-3>

³⁴Sociedad de Naciones (1938): "Communication from his majesty Haile Selassie I", 10 de septiembre de 1938, Italy - Ethiopia - Correspondence with the Ethiopian government. R3651/1/15246/15227/Jacket5, pp.8-9. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-4>

³⁵Sociedad de Naciones (1938): "Notes on Italian atrocities" R3651/1/15246/15227/Jacket6, Italy - Ethiopia - Correspondence with the Ethiopian

se esforzó por señalar que el territorio no estaba plenamente ocupado, que la población resistía y que los italianos no tenían el control efectivo del país. De esta forma se consolidaba la idea de que Etiopía no había sido efectivamente anexionada y que el país seguía existiendo en el plano internacional³⁶.

Además de la delegación etíope, es bien sabido que la causa etíope generó una movilización internacional sin precedentes, con numerosas organizaciones de todo tipo expresando su apoyo al país y la necesidad de expulsar a Italia. Así asociaciones feministas, sindicalistas, antirracistas e incluso partidos políticos se posicionaron y presionaron a la SDN. En ese mismo sentido se crearon federaciones mundiales para defender a Etiopía, tal y como vemos en documentos de la *World Ethiopian Federation* que logró recolectar más de ocho millones de firmas para que la SDN pusiera en marcha una actuación realista en contra de Italia³⁷. Además del envío de firmas, cartas y denuncias, las asociaciones etíopes también trataron de convencer a la SDN que Etiopía no había sido totalmente conquistada, en línea con la delegación del país, organizaciones de afrodescendientes como *The International Brotherhood of Ethiopia* destacaron que “los ejércitos italianos han logrado ocupar menos de la mitad del territorio de Etiopía, y que la resistencia de los ejércitos etíopes sigue siendo efectiva. Abisinia no ha sido conquistada”³⁸.

government, pp. 4-5. URL: <https://archives.ungeneva.org/italie-ethiopie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien>

³⁶Sociedad de Naciones (1938): "Communication from his majesty Haile Selassie to the Secretary General", 11 de mayo de 1938, Italy - Ethiopia - Correspondence with the Ethiopian government. R3651/1/15246/15227/Jacket5, pp.134-140. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-4>

³⁷Sociedad de Naciones (1938): "Carta de Ethiopian World Federation al Secretario General de la Sociedad de Naciones, 6 de septiembre de 1938", Italy-Ethiopia - Correspondence with Individuals and Associations, R3649/1/15227/15227/Jacket21, pp. 3-9. URL: <https://archives.ungeneva.org/italy-ethiopia-correspondence-with-individuals-and-associations-12>

³⁸Sociedad de Naciones (1938): Carta de The International Brotherhood of Ethiopia al Secretario General de la Sociedad de Naciones, Italy-Ethiopia - Correspondence with Individuals and Associations, R3649/1/15227/15227/Jacket21, pp. 109-110. URL: <https://archives.ungeneva.org/italy-ethiopia-correspondence-with-individuals-and-associations-12>

3. MANDATOS DE LAS EXCOLONIAS ALEMANAS Y LA SDN

Como hemos visto, Etiopía logró mantener su estatus de Estado soberano e independiente. Se trató, junto a Liberia, de una excepción en el continente africano. Una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, el contexto de posguerra podría haber favorecido que se abriese el camino para los procesos de independencia en las colonias, pero aún se consideraba que sus sociedades no estaban preparadas para hacerse cargo de sus propios destinos. Así ocurre con los territorios alemanes en África, que no sólo no adquieren mayor autonomía, sino que pasan a estar controlados por los poderes aliados. En este proceso, la Sociedad de Naciones se convierte en la responsable de garantizar el traspaso de poder y de ejercer el papel de “tutora” de las excolonias alemanas; aunque en la práctica, fue más bien una mera observadora de las controversias que surgieron en torno a los mandatos en el continente y no un organismo capaz de encauzar esas disputas.

3.1. CONTEXTO HISTÓRICO Y CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE MANDATOS

Alemania se había incorporado al proyecto de expansión y consolidación de los imperios coloniales tiempo después que sus vecinos europeos, solo cuando su proyecto nacional estuvo perfectamente consolidado. Las posibilidades que brindada tener posesiones en el continente africano en un momento de crecimiento de la industria alemana, y bajo el manto de la competición y las tensiones de la Paz Armada, no podían desaprovecharse; Alemania, como el resto de las potencias, encontraría en África el lugar perfecto del que obtener materias primas, mano de obra y nuevos mercados en los que invertir³⁹. Suponía, además, situarse en el mismo terreno de juego en el marco de las relaciones internacionales de finales del siglo XIX.

Las incursiones alemanas en el continente habían tenido lugar desde finales del siglo XVII, pero fue tras la celebración de la Conferencia de Berlín (1884-1885) cuando el Imperio Alemán consolida su presencia en África, de la mano de sociedades colonizadoras como la Unión colonial

³⁹Ceamanos, R. (2016). *El reparto de África: de la Conferencia de Berlín a los conflictos actuales*. Madrid, Los Libros de la Catarata, p.47.

alemana (1882), la Sociedad para la colonización alemana (1884) y la Liga Pangermana (1891).

Su control colonial sobre el continente africano estuvo repartido por ambas costas: al oeste en las actuales Togo, Camerún y Namibia, y al este en Tanzania, Burundi y Ruanda. En este capítulo dirigimos la atención a tres de esas colonias, por ser las más interesantes en cuanto al papel de la SDN y las disputas surgidas a partir de la constitución de los mandatos.

El primer protectorado alemán se estableció en 1884, el África del Sudoeste Alemana, la actual Namibia, donde se encontraban principalmente los nama y los herero. Ambos grupos locales demostraron una gran resistencia ante la presencia alemana, llegando a frenar y expulsar a los conquistadores en varias ocasiones. Los distintos gobernadores alemanes llevaron a cabo unas prácticas muy violentas contra la población, a través de la fuerza empleada por la *Schutztruppe*, el ejército colonial del Imperio alemán. La resistencia nativa se mantuvo durante el tiempo que duró la presencia alemana, creando un contexto de continuos enfrentamientos y brutalidad por parte del Segundo Reich.

El protectorado de Togo fue proclamado en 1884 tras varias disputas con los británicos. Recibió el nombre de Togolandia hasta 1905, cuando pasó a llamarse Togo. A partir de 1891 fue administrada por Camerún, que había sido incorporada también en 1884, aunque fuesen colonias alemanas independientes⁴⁰. La figura clave en este proceso fue el militar y explorador Gustav Nachtigal.

Las colonias alemanas fueron invadidas durante la Primera Guerra Mundial. En el momento en el que estalla la Gran Guerra, Togo se declara neutral, pero las potencias aliadas invaden el territorio, expropiando y deportando a la población alemana a Francia, principalmente. Esta campaña militar supone el primer ataque de los aliados a las posesiones alemanas. El territorio es repartido entre británicos y franceses a través de un memorándum secreto en 1916⁴¹. En 1922 es dividido oficialmente, quedando el este (incluyendo Lomé y la zona costera) para estos últimos y el oeste, de menor extensión, para los

⁴⁰Dietz, T. (2015): “A postal history of the First World War in Africa and its aftermath – German colonies. German Togo”, *African Studies Centre Leiden*, ASC Working Paper 116,

<https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/37404>

⁴¹ Ibid.

primeros, convirtiéndose en los mandatos de la Sociedades de Naciones Togolandia francesa y Togolandia británica, esta incorporada posteriormente a la colonia de Gold Coast.

Las fuerzas anglo-francesas invaden Camerún en 1914 y en 1916 los soldados alemanes y cameruneses se rinden. Los nativos pensaron que preferirían estar bajo la administración de los aliados tras los años de dominación alemana, pero pronto comprobaron que no habría grandes diferencias⁴². Lo que pretendía Gran Bretaña era incorporar territorios cameruneses a la Nigeria británica con el fin de ordenar las fronteras coloniales. Tras la Guerra del 14, Camerún quedaría dividida en el Camerún británico y el Camerún francés. Esta participación fue hecha de forma desordenada y arbitraria⁴³. Ambos mandatos serían reunificados en 1961, con la independencia de Camerún.

Aprovechando el contexto de guerra, la Unión Sudafricana, en nombre del imperio británico, cruza la frontera en 1914, invade la colonia alemana de África del Sudoeste y la incorpora a su territorio.

Fue en la Conferencia de Paz de París, celebrada en 1919, cuando se articula cómo queda la administración de las colonias alemanas. En el artículo 119 del Tratado de Versalles, firmado el 28 de junio de 1919 entre los principales aliados y Alemania, se recoge la renuncia de este país a los derechos y títulos sobre sus posesiones de ultramar en favor de los principales aliados y los poderes asociados.

Las disposiciones sobre las excolonias alemanas generaron descontento en los foros de las negociaciones de paz. Así, Estados Unidos manifestó que consideraba inaceptable algunos puntos, como el hecho de que Alemania no recibiese una compensación por la pérdida de los territorios, ni que se la incluyese en la SDN como miembro en igualdad de derechos, o que los aliados no asumiesen las deudas del gobierno alemán y se cargase a los nativos con estas⁴⁴.

⁴²Njung, G. (2016): *Soldiers of Their Own: Honor, Violence, Resistance and Conscription in Colonial Cameroon during the First World War*. Tesis doctoral, Universidad de Michigan.

⁴³Yearwood, P. (1993): "‘In a Casual Way with a Blue Pencil’: British Policy and the Partition of Kamerun, 1914–1919," *Canadian Journal of African Studies*, 27(2), pp. 218–244.

⁴⁴Fuller, J. (1947): "Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, The Paris Peace Conference, 1919, Volume XIII", Office of the Historian, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América,
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1919Parisv13>

Alemania había solicitado la creación de una comisión especial para reclamar la administración de sus colonias como mandatos de la Sociedad de Naciones, pero los aliados justificaban su rechazo en la salvaguarda de la seguridad y la paz mundial y en primar los intereses de la población nativa. En su artículo 22 el Pacto dictaba lo siguiente:

En los pueblos de África Central el Mandatario debe ser responsable de la administración del territorio en condiciones que garanticen la libertad de conciencia y de religión, con la única condición de mantener el orden público y la moral [...], así como asegurar la igualdad de oportunidades para el comercio y los intercambios de otros Miembros de la Liga⁴⁵.

De esta forma, las potencias vencedoras de la Gran Guerra se hacen cargo de la administración de las colonias alemanas en el continente a través del sistema de mandatos, supervisado por la Comisión Permanente de Mandatos de la Sociedad de las Naciones.

El mandato es una autorización que da la Sociedad de Naciones a los Estados Miembros para gobernar las excolonias alemanas o turcas porque se consideraba que esos territorios no estaban preparados para gobernarse por sí solos. En el citado artículo 22 del Pacto se acordaba que:

El mejor método para dar efecto práctico a este principio es que la tutela de tales pueblos se confíe a las naciones avanzadas que, en razón de sus recursos, su experiencia o su posición geográfica, puedan asumir mejor esta responsabilidad y estén dispuestas a aceptarla. y que esta tutela debe ser ejercida por ellos como Mandatarios en nombre de la Liga⁴⁶.

Los mandatos quedaron clasificados en tres grupos, en función de su localización geográfica y su nivel de desarrollo político y económico. Bajo la clasificación B se encontraban las excolonias alemanas de Tanganika, Ruanda-Burundi, Togo y Camerún. Namibia, sin embargo, se clasificaba en el grupo C. En el primer caso, las potencias aliadas eran directamente responsables de la administración de estos mandatos, aunque estaban sujetas a ciertos controles para proteger los derechos de los pueblos nativos. Sin embargo, los mandatos de tipo C quedaban totalmente integrados como parte del territorio de los poderes

⁴⁵ Sociedad de Naciones (1920): Pacto de la Sociedad de Naciones, p.9, https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179

⁴⁶Ibid.

mandatarios, siendo un régimen colonial, como ocurrió con Namibia y Sudáfrica (de ahí que el proceso de descolonización fuese más complejo).

El reparto quedó de la siguiente manera: en la costa este Tanganica (Tanzania) pasó a estar bajo el control de Reino Unido y África Oriental Alemana (Ruanda-Urundi) para Bélgica; en la costa oeste, África del Sudoeste (Namibia) quedaría gobernada por la Unión Sudafricana, Camerún repartida entre Francia y Gran Bretaña, al igual que Togolandia.

El sistema de mandatos fue, sobre todo, una iniciativa del presidente estadounidense Wilson, y del general sudafricano Smuts⁴⁷, quienes apostaban por apoyar la administración de las colonias bajo control de la Sociedad de Naciones con el fin de que fuese un proceso transitorio hacia el autogobierno. Sin embargo, Smuts, que apoyaba la no anexión y autodeterminación de los territorios que habían pertenecido al Imperio Otomano, Rusia y Austria, tenía otra actitud hacia las excolonias alemanas⁴⁸, debido al interés de la Unión Sudafricana en la colonia alemana de África del Sudoeste, ocupada durante la Gran Guerra.

El sistema de mandatos fue sustituido en 1946, una vez constituida la Organización de las Naciones Unidas, por el régimen internacional de administración fiduciaria, un mecanismo diseñado para garantizar la estabilidad en determinados territorios, incluidos los mandatos, hasta que consiguiesen el autogobierno.

3.2. CONTROVERSIAS EN TORNO A LOS MANDATOS, LAS PETICIONES DE ALEMANIA Y EL PAPEL DE LA SDN

El periodo de entreguerras estuvo monopolizado por las relaciones entre Francia, Gran Bretaña y Alemania, que se movieron desde la hostilidad hasta el avance diplomático bajo el espíritu de Locarno. La situación de los mandatos fue uno de los principales ejes en torno al cual giraron esas relaciones, motivo de disputa entre las dos potencias aliadas que se beneficiaron del sistema de la SDN, pero también de estas con Alemania, que, según el momento, adoptó una postura más pasiva o más revisionista en cuanto a sus posesiones imperiales. La documentación del archivo de la SDN demuestra el complicado proceso por el cual se

⁴⁷ Potter, P. (1922): "Origin of the System of Mandates under the League of Nations", *The American Political Science Review*, 16(4): 563-583.

⁴⁸ Matz, N. (2005): "Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship", en Von Bogdandy, A, y Wolfrum, R. (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 9, Brill, Leiden, pp. 47-95.

constituyó el sistema de mandatos y las demoras a la hora de concretarse⁴⁹.

En el caso de que surgiese alguna controversia entre alguno de los poderes con mandato o entre ellos y otro miembro de la SDN, esta sería gestionada por la Corte Permanente de Justicia Internacional, establecida de conformidad con el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Como señalan algunos autores⁵⁰, la ambigüedad con la que fue diseñado el sistema de mandatos de la SDN hace que surja la pregunta de si realmente se buscaba acabar con la perpetuación del colonialismo, o más bien todo lo contrario. Esta falta de claridad o concreción es también un asunto presente en textos de la época⁵¹. La SDN no asumía el papel de órgano con capacidad o responsabilidad para gestionar las controversias que pudiesen surgir entre las potencias, señalando que su cometido era la administración de los mandatos, remitiendo a los órganos competentes de las potencias aliadas para resolver cualquier disputa al respecto.

Las potencias aliadas tenían que informar anualmente a la SDN sobre la administración de sus mandatos. Debían enviar esos informes al Consejo, tras ser evaluados por la Comisión Permanente de Mandatos. El sistema estaba diseñado para garantizar que las potencias aliadas cumplieran con los principios marcados⁵². Sin embargo, el procedimiento para presentar esos informes no era claro, no se especificaba la duración del control ejercido ni estaba claro qué haría la SDN si las potencias europeas no cumplieran con los principios del mandato en cuanto a favorecer el desarrollo de esos territorios⁵³. Es decir, no se habían definido los medios para que la organización internacional, encargada de la supervisión, pudiese influir en las potencias a la hora de administrar los territorios que les habían adjudicado. La propia Comisión carecía de

⁴⁹Por ejemplo, una expresión que se repite con frecuencia en la documentación es “danger of delay”, lo que indica que existía una preocupación porque el sistema de mandatos se retrasase (Sociedad de Naciones (1920-1921): “List of References to Articles of Mandates in Various Journals During 1920 and 1921 and Including a Few Articles of Earlier Date”, S1703/6, p. 71, <https://archives.ungeneva.org/t94x-tza2-n9gr>).

⁵⁰Matz, N. (2005): “Civilization and...”, op. cit, p.54.

⁵¹Chamber, G. (n.d.): “Les Mandats Coloniaux. Comment ils furent établis. - tes trois formes de mandat. - Les droits de la Société des Nations. - Un mandat serait-il disponible?” *Le Question du Jour*, S217-1-6-1, Archivo de la Sociedad de Naciones.

⁵² Matz, N. (2005): “Civilization and...”, op. cit.

⁵³ Njung, G. (2019): “The British Cameroons Mandate Regime: The Roots of the Twenty-First-Century Political Crisis in Cameroon”, *The American Historical Review*, 124(5), pp. 1715–1722.

competencias para tomar decisiones si llegaba a identificar deficiencias en el cumplimiento de los mandatos pertinentes.

El caso de Namibia lo expone muy bien. La colonia alemana de África del Sudoeste, que fue clasificada como mandato de tipo C, quedó bajo el control del gobierno de la Unión Sudafricana, que representaba a la corona británica. En el artículo 22 del Pacto de la SDN se le otorgaba a la Unión Sudafricana el poder para administrar ese territorio como suyo, señalando que “tendrá plenos poderes de administración y legislación sobre el territorio sujeto al presente Mandato como parte integral de la Unión Sudafricana, y podrá aplicar las leyes de la Unión Sudafricana a [dicho] territorio”.

Pero, una vez más, la SDN pecaba de falta de claridad, en este caso, con los mandatos de tipo C, ya que, si bien se defendía el principio de no anexión, el hecho de considerar que la Unión Sudafricana debía administrar el territorio como propio generaba una importante contradicción y vacío legal. Este asunto de la soberanía sobre la actual Namibia generó dificultades y debates en el seno de la SDN⁵⁴. En 1926, Sudáfrica inició un trámite para reclamar ante la organización la soberanía del territorio. Las respuestas tenues de la SDN facilitaron el continuo abuso de poder del gobierno sudafricano, que fue aumentando su control y termina estableciendo un sistema de apartheid en Namibia, violando completamente lo acordado en el artículo 22 del Pacto de la SDN sobre garantizar el bienestar de la población que habitaba en el territorio del mandato, y sin que la organización internacional tomase una actitud determinante para frenar ese camino.

Las controversias en torno a Camerún aparecen desde el mismo momento en el que los aliados ocupan el territorio. Francia y Gran Bretaña habían firmado el Acuerdo Milner-Simon el 10 de julio de 1919, en el que se delimitan las fronteras de la antigua colonia alemana y, siguiendo lo estipulado en él, hacen una petición a la SDN sobre la partición, acordando⁵⁵ que dichas fronteras podrían modificarse si la

⁵⁴Matz, N. (2005): “Civilization and...”, op. cit.

⁵⁵Milner-Simon Declaration (1919), consulta en:

<https://jsumundi.com/en/document/treaty/en-milner-simon-declaration-1919-milner-simon-declaration-1919-thursday-10th-july-1919>; Sociedad de Naciones (1923):

“Frontier between the British and French Cameroons - Mandates Commission - Resolution of the Commission requesting that the French Government should be asked by the Council to furnish information as to the division of tribal areas by the frontier”, R70/1/30177/29835, <https://archives.ungeneva.org/frontier-between-the-british-and->

población así lo manifestase. En el artículo 2 del citado Acuerdo se recoge que, en el plazo de seis meses desde su firma, los habitantes que desearan vivir al otro lado, podrían desplazarse. Gran Bretaña permitió que Francia anexionase parte de la antigua colonia alemana al África Ecuatorial Francesa, aunque tal y como se refleja en algunos documentos del archivo de la Sociedad de Naciones, en el contexto de posguerra había, entre algunos representantes de la SDN, reticencias sobre la capacidad de Francia de hacerse cargo de las excolonias alemanas⁵⁶.

La diversidad etnolingüística sería uno de los principales desafíos al que tuvieron que enfrentarse Francia y Gran Bretaña, tal y como queda reflejado en la documentación recogida por la Sociedad de Naciones⁵⁷.

La partición no fue del agrado de los cameruneses, quienes buscaron formas de protestar ante la SDN contra la partición de su territorio, especialmente contra la política británica que buscaba fusionar el sur del Camerún británico con Nigeria. Los británicos suprimieron y destruyeron muchas de las peticiones, impidiéndoles llegar a la organización internacional⁵⁸.

Uno de los temas recurrentes en los escritos de la SDN fue la emigración de alemanes a colonias francesas tras la pérdida del imperio alemán de sus posesiones en el continente, sobre lo que se debatía y se planteaba la posibilidad de poner restricciones a esa movilidad⁵⁹.

Las controversias entre Francia y Gran Bretaña también estuvieron presentes ante la repartición de Togolandia⁶⁰, pues la primera reclamaba

[french-cameroons-mandates-commission-resolution-of-the-commission-requesting-that-the-french-government-should-be-asked-by-the-council-to-furnish-information-as-to-the-division-of-tribal-areas-by-the-fr](#)

⁵⁶Sociedad de Naciones (1920-1921): “List of References...” op. cit, p. 41, p.60.

⁵⁷ Sociedad de Naciones (1914-1928): “French Mandate over the Cameroons”, R36-R36Bis/1/12225, <https://archives.ungeneva.org/french-mandate-over-the-cameroons>; Sociedad de Naciones (1925-1927): “Report on British Administration of the Cameroons for the year 1924”, R29Bis/1/45826/5322, <https://archives.ungeneva.org/report-on-british-administration-of-the-cameroons-for-the-year-1924>

⁵⁸ Njung, G. (2019): “The British Cameroons...”, op.cit.

⁵⁹ Sociedad de Naciones (1920-1921) “List of References...”, op. cit., p. 60.

⁶⁰ Sociedad de Naciones (1920): Mandate for Togoland - Letter protecting against the present division of Togoland, and stating that the inhabitants desire ardently, to remain under the dominion of the British government, R20/1/4900/3099, <https://archives.ungeneva.org/mandate-for-togoland-letter-protecting-against-the-present-division-of-togoland-and-stating-that-the-inhabitants-desire-ardently-to-remain-under-the-dominion-of-the-british-government>

el control sobre todo el territorio, y donde no estuvieron exentas las divisiones de grupos etnolingüísticos⁶¹. Tras varios años de tensiones e intentos por llegar a un acuerdo, los franceses ceden algunas regiones del norte a los británicos.

La República de Weimar no estaba dispuesta a adoptar una actitud revisionista, aunque una parte de la población alemana mantuvo encendida la llama colonial, especialmente a través de la propaganda⁶². El gobierno alemán adoptó una actitud pasiva, manifestando, de forma tímida, a la SDN su deseo de participar en el sistema de mandatos⁶³. Fueron varias las reclamaciones o protestas que Alemania expuso a la organización, las cuales no fueron atendidas por el Consejo de la Liga. Como, por ejemplo, el hecho de que Bélgica integrase Ruanda-Burundi al Congo belga o que la Unión Sudafricana diese la nacionalidad británica a los habitantes alemanes que se encontraban en lo que había sido la colonia de África del Sudoeste⁶⁴. Algunos historiadores manifestaron el papel que podría jugar el hecho de dejar a Alemania apartada y sin posesiones en África⁶⁵.

Fue el clima propiciado tras los Acuerdos de Locarno (1925) lo que impulsó la entrada de Alemania en la Sociedad de Naciones, en septiembre de 1926. Ese acontecimiento hizo que, en varios foros diplomáticos, se comentase que, tras ese paso, Alemania podría recuperar su estatus de potencia colonial, volviendo a controlar las colonias perdidas como mandatos⁶⁶. Esta cuestión surge a partir de la publicación en un periódico alemán de que Gran Bretaña estaría dispuesta a transferirle una parte de las posesiones británicas en África⁶⁷. Fueron

⁶¹Minorities at Risk Project (2004), Chronology for Kabre in Togo, <https://www.refworld.org/docid/469f38e9c.html>; Kothor, M. y Lawrence, B. (2023): "The History of Togo and the Togolese People, *African History*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190277734.013.714>

⁶² Ekoko, A. E. (1979): "The British Attitude Towards Germany's Colonial Irredentism in Africa in the Inter-War Period", *Journal of Contemporary History*, 14(2), 287-307.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵Schnee, H. (1926): *German Colonisation Past and Future*. George Allen & Unwin. Londres.

⁶⁶El Siglo Futuro (1925): "Por fuera de España. El rango colonial de Alemania", S217-1-6-1, Archivo de la Sociedad de Naciones.

⁶⁷La Liberté (1925): "Va-t-on rendre leurs colonies aux Allemands?", S217-1-6-1, p.6, Archivo de la Sociedad de Naciones.

varios los artículos de prensa en los que se rumoreaba sobre este asunto y sobre el papel que debía jugar la SDN⁶⁸. Alemania hacía alusión al rol que debía desempeñar la organización internacional en este sentido, como responsable de “suprimir la soberanía de los estados europeos sobre las colonias africanas y reemplazar esa soberanía por una administración temporal ejercida por los órganos” responsables de la SDN⁶⁹.

Sin embargo, fue el ascenso de Hitler lo que supuso un punto de inflexión en las relaciones entre Alemania y las dos potencias a cargo de las excolonias alemanas, especialmente con Gran Bretaña, a pesar de que éste no manifestase al principio un interés por los territorios perdidos en el continente africano. Fue en esos momentos cuando Alemania abandona la SDN⁷⁰.

El ambiente en los años previos al estallido de la Segunda Guerra Mundial era, evidentemente, de una tensión creciente, y el tema de las colonias y, por tanto, de los mandatos, uno de los ingredientes fundamentales en ese caldo de cultivo. Las presiones de Alemania eran cada vez mayores, reclamando primero Togo. Esto llevó, como señala Ekoko⁷¹, al Ministerio de Asuntos Exteriores británico a plantear la posibilidad de entregar Gambia a Francia para que ésta compensase a Alemania con Camerún o Togo. Una opción que quedó descartada.

El inicio de la Segunda Guerra Mundial tendrá, entre otras consecuencias, la disolución del sistema de mandatos, su transición hacia el régimen de tutela de las Naciones Unidas y abrirá el camino para los procesos de independencia en África, incluidas las excolonias alemanas.

⁶⁸ Argus Suisse et International de la Presse (1925): “West Afrique. Le retour de Togoland à l’Allemagne”, S217-1-6-1, p. 5, Archivo de la Sociedad de Naciones. Esta sección (S217-1-6-1, pp.3-74) recoge numerosos artículos de prensa internacional en los que se refleja el interés suscitado en torno a esta cuestión.

⁶⁹ La Lanterne (1926): “L’expansion germanique. La question coloniale et le Reich”, S217-1-6-1, p.45, Archivo de la Sociedad de Naciones.

⁷⁰ Librería del Congreso (1933): “Withdrawal of Germany from the League of Nations. Letter from Konstantin von Neurath”, Colección League of Nations Archives, <https://lcn.loc.gov/2021667903>.

⁷¹ Ekoko, A. E. (1979): “The British Attitude...”, p.296.

3.3. RESISTENCIAS Y PROTESTAS DE LOS MANDATOS EN LA SDN

Bien es sabido que la SDN ejerció un importante papel de observador en lo que ocurría en los mandatos de las antiguas colonias alemanas. De hecho, en el pacto de las SDN se especificaba la obligación de que las potencias administradoras de los diferentes territorios debían facilitar, en un informe anual, información detallada de todo tipo relativo a la situación del mandato: situación económica, política, sanitaria, educativa, conflictos... En ese sentido, la institución internacional ejerció un papel fundamental en el control de las nuevas administraciones.

De este modo, el archivo de la Sociedad de Naciones también recoge documentación de la población local. Esto resulta fundamental por cuanto se estableció un canal de comunicación directo entre grupos y organizaciones de la población civil de los mandatos y los representantes de la SDN. A través de ello podemos observar una falta de aceptación del modelo del mandato, incluyendo críticas y exigencias a la SDN para mejorar la situación de la población, pero también existen querellas por motivos económicos, sociales y políticos. Adelantamos, además, que existen profundas diferencias en los motivos de protesta y denuncia ante la SDN por parte de la población local de los diferentes territorios administrados por mandato.

Podemos confirmar que existen registros documentales con estas quejas a la SDN de población civil en los tres casos estudiados, aunque como decimos varían los motivos de esas querellas. Así, en el caso de África del Sudoeste hemos encontrado denuncias de la población rehoboth que enviaron cartas a la SDN denunciando haber sido atacados por el gobierno sudafricano, advirtiendo del trato recibido y de los límites impuestos a su libertad e independencia⁷². Denuncian que en los acuerdos bajo dominio alemán este pueblo mantuvo una serie de derechos que estaban siendo arrebatados por la nueva potencia administradora. Además, denunciaron los peligros de la persecución y del exterminio. La SDN respondió exigiendo a las autoridades sudafricanas un mayor control en su relación con la población local y constituyendo una

⁷²Sociedad de Naciones (1925): "Letter from the Burghers of Hehoboth to the League of Nations (October 15, 1925)", Title Appeal to the League from the Community of Rehoboth in former German South West Africa, R11/1/37888/1347/Jacket1, p.6. URL:<https://archives.ungeneva.org/appeal-to-the-league-from-the-community-of-rehoboth-in-former-german-south-west-africa>

comisión específica para velar por el bienestar de los habitantes del mandato⁷³.

También en el caso de Togolandia existe documentación referente a las quejas por maltrato a la población local, aunque solo las hemos encontrado en territorios bajo administración francesa. Así, existe un importante volumen de cartas denunciando la deportación y traslado forzoso de población desde Anecho al norte del territorio de Togolandia⁷⁴. Además, se ha hallado también otras disputas y denuncias a la SDN en relación a la delimitación fronteriza y el reparto de la colonia alemana entre británicos y franceses. Existen así varios casos en los que se exige un cambio en la frontera por parte de la población local a los que la división les había separado de sus tierras ancestrales, como ocurrió entre los wome y los honuta⁷⁵.

Del mismo modo, en el mandato de Camerún existieron de igual modo las denuncias por parte de la población local en protesta por la fórmula del mandato, escribiendo al presidente de la SDN para que tuviera conocimiento de lo que ocurría en dicho territorio. En este caso, los líderes locales advertían de la represión que los funcionarios estaban ejerciendo sobre los habitantes y cómo esto podría generar un levantamiento generalizado si no se actuaba⁷⁶.

⁷³ Sociedad de Naciones (1925): “Permanent Mandates Commission. Petition from members of the Rehoboth Community. Report by Sir Frederick Lugard. Bote by the Secretariat”, Appeal to the League from the Community of Rehoboth in former German South West Africa, R11/1/37888/1347/Jacket1, 30 de mayo 1925 pp. 25-29. URL: <https://archives.ungeneva.org/appeal-to-the-league-from-the-community-of-rehoboth-in-former-german-south-west-africa>

⁷⁴ Sociedad de Naciones (1922): “French Mandate for Togoland - Dossier concerning the complaint of Mensah Agboko Gaba against recent deportations from Anecho”, R37/1/21277/12226, 27 de noviembre de 1922, pp. 12-13. URL: <https://archives.ungeneva.org/french-mandate-for-togoland-dossier-concerning-the-complaint-of-mensah-agboko-gaba-against-recent-deportations-from-anecho>

⁷⁵ Sociedad de Naciones (1928): “Territory of Togo under British mandate - Petition of the Head and inhabitants of Wome concerning lands situated in the territory under British mandate”, R2341/6A/8535/5381, 3 de julio de 1928, pp.82-85. URL: <https://archives.ungeneva.org/territoire-du-togo-sous-mandat-britannique-petition-du-chef-et-des-habitants-de-wome-cercle-deklouto-togo-sous-mandat-francais-concernant-des-terrains-situes-sur-le-territoire-sous-mandat-britannique>

⁷⁶ Sociedad de Naciones (1923): Cameroon under French Mandate. Protest against the mandate, R2339/6A/17643/3989, 1923, p. 31. URL: <https://archives.ungeneva.org/le-mandat-francais-pour-le-cameroun-transmet-vingt-exemplaires-du-rapport-annuel-du->

También debemos destacar que no sólo la población, los líderes y los representantes locales realizaron denuncias contra el sistema del mandato en el seno de la SDN, sino que también otras organizaciones internacionales se interesaron por el bienestar de la población africana, al igual que había ocurrido con el caso etíope. Por ejemplo, en el caso de África del Sudoeste, la *Anti Slavery and Aborigines Protection Society of Great Britain* manifestó su preocupación por la extensión de la explotación penitenciaria y el trabajo forzoso entre la población ovambo⁷⁷. Igualmente, esta organización también se mostró preocupada por la crítica situación en la que vivía la población san (conocida como bosquimanos) en el distrito de Gobabis⁷⁸.

Finalmente, ha llamado nuestra atención las denuncias de agentes económicos ante la SDN que se vieron afectados por el traspaso de los mandatos, especialmente porque consideramos que abre nuevas líneas de investigación. De nuevo, en el caso del África del Sudoeste, la empresa alemana Kaoko-Land und Minen Gesellschaft presentó una querrela en la SDN contra el gobierno de Sudáfrica ya que, con el traspaso colonial, expropió las propiedades de la empresa y determinó que no tenía ningún tipo de derechos. La sociedad alemana exigía a la SDN que se restituyeran sus derechos y la respuesta de la organización fue de total confusión al no saber qué comité debería hacerse cargo⁷⁹.

[gouvernement-francais-sur-l-administration-sous-mandat-des-territoires-du-cameroun-pour-1923](#)

⁷⁷Sociedad de Naciones (1921): “Administration of South West Africa - Anti Slavery and Aborigines Protection Society of Great Britain, the President Mr. Charles Roberts, Geneva - Calls attention to various points in the Administrator's report thereon, and asks for explanations (C.P.M.1.1921)”, R41/1/15778/15778, 1921. URL: <https://archives.ungeneva.org/administration-of-south-west-africa-anti-slavery-and-aborigines-protection-society-of-great-britain-the-president-mr-charles-roberts-geneva-calls-attention-to-various-points-in-the-administrators-report-thereon-and-asks-for-explanation>

⁷⁸Sociedad de Naciones (1929): “Alleged sale of Bushmen in the district of Gobabis”, R2291/6A/16166/443. URL: <https://archives.ungeneva.org/alleged-sale-of-bushmen-in-the-district-of-gobabis-1929>

⁷⁹Sociedad de Naciones (1926): South African Mandate for SouthWest Africa – Complaint from the “Kaoko-Land und Minen Gesellschaft” against the Mandatory Power. R12/1/49370/1347. URL: <https://archives.ungeneva.org/south-african-mandate-for-south-west-africa-complaint-from-the-kaoko-land-und-minen-gesellschaft-against-the-mandatory-power>

4. CONCLUSIONES

El análisis que se ha llevado a cabo, apoyándonos en la documentación consultada del archivo de la Sociedad de Naciones, nos ha permitido dar respuesta a las cuestiones planteadas como punto de partida de nuestra investigación. Por un lado, hemos podido comprobar que la existencia de movimientos de resistencia y que aspiraban a alcanzar la soberanía política en el continente africano no fue un asunto relevante para la Sociedad de Naciones, bien por no considerarlo como materia propia de la agenda internacional (recayendo la responsabilidad en los propios Estados o metrópolis) bien debido a la interpretación de que no tenían la suficiente fuerza como para desestabilizar el orden establecido⁸⁰. Por otro lado, podemos concluir que la Sociedad de Naciones tuvo un papel poco activo en la resolución de los contenciosos internacionales analizados y que la gestión de los problemas surgidos en el marco de los mandatos y su transferencia a las nuevas potencias ganadoras de la Gran Guerra recayó fundamentalmente en los propios Estados.

Es evidente que, durante las décadas de 1920-1930, a pesar de que el proceso colonizador africano ya estaba consolidado y casi todas las potencias europeas habían delimitado sus áreas de influencia, siguieron existiendo disputas por el control del espacio africano. Uno de los principales focos de tensión se debía al reparto de los territorios que hasta 1919 habían estado bajo control alemán y que formaron parte del sistema de mandatos. Fueron Gran Bretaña, Francia, la Unión Sudafricana y Bélgica las “herederas” de esos espacios. El traspaso de estos, especialmente de Togo, Camerún y Namibia, fue un proceso no exento de complicaciones debido a cuestiones como las delimitaciones fronterizas, la movilidad de la población, factores relacionados con la nacionalidad o con las aspiraciones de la población local. Aparte de las disputas entre las potencias, reflejadas en los documentos del archivo de la Sociedad de Naciones, nos encontramos con que Alemania también reclama su papel, sobre todo a partir de los Acuerdos de Locarno y de su ingreso en la SDN. Sin embargo, las aspiraciones germanas no son correspondidas, ni por parte de las potencias aliadas, ni tampoco del organismo internacional, que, bien debido a la ambigüedad de su

⁸⁰ Recordemos que en el Pacto fundacional de la Sociedad de Naciones se les considera “pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos” (artículo 22).

mandato, bien a la pasividad con la que asume algunas disputas entre Estados, ejerce un rol prácticamente de observador.

La invasión de Etiopía, y los enfrentamientos generados en el período 1935-1941, se convirtió en la antesala de la Segunda Guerra Mundial. Como se ha podido extraer de este estudio, los actores internacionales trataron de mediar en una agresión cometida contra un miembro de pleno derecho de la Sociedad de Naciones. Aunque esta institución impuso algunas sanciones desde el inicio de la ofensiva, tuvieron nula o poca repercusión en las decisiones de la Italia fascista.

Los que sí se convirtieron en un actor prominente del conflicto fueron las resistencias *arbernoch* etíopes. Como hemos podido observar, el papel de los dirigentes aristócratas primero y de las guerrillas populares a partir de 1937 lograron crear un frente común contra el invasor, manteniendo la esperanza y conscientes de que los italianos acabarían desgastándose después de años de enfrentamiento, a pesar de la falta de organización.

La investigación llevada a cabo en este artículo nos ha permitido identificar algunos de los elementos de los que carecía la SDN; pero también ha evidenciado otras cuestiones que merece la pena resaltar. En primer lugar, la agencia de las poblaciones locales y de las organizaciones internacionales de posicionarse y reaccionar ante los abusos cometidos por las potencias europeas en las colonias. Frente a esa idea de inmovilismo y carácter pasivo, algunos representantes locales sí utilizaron los mecanismos establecidos por la SDN para exigir cambios en la administración de los mandatos. En segundo lugar, que la falta de éxito de la organización en aspectos como los tratados en este estudio, en comparación, por ejemplo, con su sucesora, la ONU, no sólo puede achacarse a un comportamiento pasivo o a la indefinición de parte de sus tareas, sino al propio contexto histórico político ante el que tuvo que actuar. Sin lugar a dudas, las experiencias de la etapa de entreguerras han supuesto un gran aprendizaje para la gestión de conflictos internacionales en etapas posteriores.

BIBLIOGRAFÍA

Arconada Ledesma, Pablo y García Andrés, César (2023): “Cambios en la estructura colonial después de la Gran Guerra. Los casos de

- Togolandia y Camerún". *Guerra Colonial*, (13), 1–23. DOI: <https://doi.org/10.33732/RDGC.13.95>
- Bhambra, Gurminder (2014): "Postcolonial and decolonial dialogues". *Postcolonial Studies*, 17(2), 115-121. DOI: 10.1080/13688790.2014.966414.
- Bourmaud, Philippe, "Nationalité, internationalisme et viséecoloniale dans les mandats Français (1920-1946)". *Revue des Mondes Musulmans et de la Mediterranee*, 137, 75-94. DOI: 10.4000/remmm.9031.
- Chamber, G. (n.d.): "Les Mandats Coloniaux. Comment ils furent établis. - tes trois formes de mandat. - Les droits de la Société des Nations. - Un mandat serait-il disponible?" *Le Question du Jour*, S217-1-6-1, Archivo de la Sociedad de Naciones.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (n.d.): Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, the Paris Peace Conference, 1919, Volume XIII. Section I. German Colonies (Art. 119 to 127), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1919Parisv13/ch13subch1>
- Dietz, T. (2015): "A postal history of the First World War in Africa and its aftermath – German colonies. German Togo", *African Studies Centre Leiden, ASC Working Paper* 116, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/37404>
- Digre, Brian (1992): "Imperialism's New Clothes: The Mandate System in Tropical Africa". *Proceedings of the Meeting of the French Colonial Historical Society*, 15, 211-219.
- Ekoko, A. E. (1979). The British Attitude Towards Germany's Colonial Irredentism in Africa in the Inter-War Years, *Journal of Contemporary History*, 14(2), 287–307.

- El Siglo Futuro (1925): “Por fuera de España. El rango colonial de Alemania”, S217-1-6-1, Archivo de la Sociedad de Naciones.
- Fuller, J. (1947): “Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, The Paris Peace Conference, 1919, Volume XIII”, Office of the Historian, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América,
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1919Parisv13>
- Kaela, Laurent C.W. (2016): *The Question of Namibia*. Palgrave Macmillan. Londres.
- Kothor, M. y Lawrence, B. (2023): “The History of Togo and the Togolese People, African History”,
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190277734.013.714>
- Jackson Simon y O'Malley, Alanna (2018): *The Institution of International Order. From the League of Nations to the United Nations*. Routledge. Nueva York.
- Jones, Douglas R. (2022): “‘The League Will Not Ignore the Cry of the Negro Race for Justice’: Marcus Garvey, the League of Nations and South-West Africa”. *Journal of Southern African Studies*, 48 (1), 103-117. DOI: 10.1080/03057070.2022.2018828.
- La Lanterne (1926): “L’expansion germanique. La question coloniale et le Reich”, S217-1-6-1, p.45, Archivo de la Sociedad de Naciones.
- La Liberté (1925): “Va-t-on rendre leurs colonies aux Allemands?”, S217-1-6-1, p.6, Archivo de la Sociedad de Naciones.
- Librería del Congreso (1933): “Withdrawal of Germany from the League of Nations. Letter from Konstantin von Neurath”, Colección League of Nations Archives, <https://lccn.loc.gov/2021667903>.
- Lozano Alonso, Mario (2022): *Historia de Etiopía*. Los Libros de la Catarata. Madrid.

- Maddox, Gregory (1993): *Conquest and Resistance to Colonialism in Africa*. Routledge. Nueva York.
- Matz, N. (2005): "Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship". En Wet, E. y Scherr, M. (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*. Leiden: Brill, 47-95.
- Mccullers, Molly (2019): "Betwixt and between Colony and Nation-State: Liminality, Decolonization, and the SouthWest Africa Mandate". *American Historical Review* 124(5), 1704-1708. DOI: 10.1093/ahr/rhz1026.
- Miller, Rory (2010): *Britain, Palestine and Empire: The Mandate Years*. Ashgate. Farnham.
- Minorities at Risk Project (2004), Chronology for Kabre in Togo, <https://www.refworld.org/docid/469f38e9c.html>
- Njung, G. N. (2016): *Soldiers of Their Own: Honor, Violence, Resistance and Conscription in Colonial Cameroon during the First World War*. Tesis doctoral, Universidad de Michigan.
- Njung, G. N. (2019): "The British Cameroons Mandate Regime: The Roots of the Twenty-First-Century Political Crisis in Cameroon". *American Historical Review* 124(5), 1715-1722. DOI: 10.1093/ahr/rhz1025.
- Pedersen, Susan (2015): *The Guardians The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford University Press. Oxford.
- Potter, P. (1922): "Origin of the System of Mandates under the League of Nations". *The American Political Science Review*, 16(4), 563-583.
- S.a. (1925): "Exchange of notes between the United Kingdom and Italy respecting concessions for a barrage at Lake Tsana and a railway across Abyssinia from Eritrea to Italian Somaliland. Rome, 14 and

- 20 December 1925". *British and Foreign State Papers*, 121. URL: <https://www.fao.org/3/W7414B/w7414b0u.htm>
- S.a. (1936): "Italian troops enter Addis Ababa (1936)", *British Pathé*, URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Yk-YFJwDH4&t=224s>
- Schnee, H. (1926): *German Colonisation Past and Future*. George Allen & Unwin. Londres.
- Smith, Michael (1976): "The League of Nations and International Politics". *British Journal of International Studies*, 2 (3), 311-323.
- Sociedad de Naciones (1914-1928): "French Mandate over the Cameroons", R36-R36Bis/1/12225, <https://archives.ungeneva.org/french-mandate-over-the-cameroons>
- Sociedad de Naciones (1920): Pacto de la Sociedad de Naciones, p.9, https://libraryresources.unog.ch/ld.php?content_id=32971179
- Sociedad de Naciones (1920): Mandate for Togoland - Letter protecting against the present division of Togoland, and stating that the inhabitants desire ardently, to remain under the dominion of the British government, R20/1/4900/3099, <https://archives.ungeneva.org/mandate-for-togoland-letter-protecting-against-the-present-division-of-togoland-and-stating-that-the-inhabitants-desire-ardently-to-remain-under-the-dominion-of-the-british-government>
- Sociedad de Naciones (1920-1921): "List of References to Articles of Mandates in Various Journals During 1920 and 1921 and Including a Few Articles of Earlier Date", S1703/6, p. 71, <https://archives.ungeneva.org/t94x-tza2-n9gr>
- Sociedad de Naciones (1921): "Administration of SouthWest Africa - Anti Slavery and Aborigines Protection Society of Great Britain, the President Mr. Charles Roberts, Geneva - Calls attention to various points in the Administrator's report thereon, and asks for explanations (C.P.M.1.1921)", R41/1/15778/15778, 1921. URL: <https://archives.ungeneva.org/administration-of-south-west-africa->

[anti-slavery-and-aborigines-protection-society-of-great-britain-the-president-mr-charles-roberts-geneva-calls-attention-to-various-points-in-the-administrators-report-thereon-and-asks-for-explanation](#)

Sociedad de Naciones (1922): “French Mandate for Togoland - Dossier concerning the complaint of Mensah Agbokoko Gaba against recent deportations from Anecho”, R37/1/21277/12226, 27 de noviembre de 1922, pp. 12-13. URL: <https://archives.ungeneva.org/french-mandate-for-togoland-dossier-concerning-the-complaint-of-mensah-agbokoko-gaba-against-recent-deportations-from-anecho>

Sociedad de Naciones (1923): Cameroon under French Mandate. Protest against the mandate, R2339/6A/17643/3989, 1923, p. 31. URL: <https://archives.ungeneva.org/le-mandat-francais-pour-le-cameroun-transmet-vingt-exemplaires-du-rapport-annuel-du-gouvernement-francais-sur-l-administration-sous-mandat-des-territoires-du-cameroun-pour-1923>

Sociedad de Naciones (1923): “Frontier between the British and French Cameroons - Mandates Commission - Resolution of the Commission requesting that the French Government should be asked by the Council to furnish information as to the division of tribal areas by the frontier”, R70/1/30177/29835, <https://archives.ungeneva.org/frontier-between-the-british-and-french-cameroons-mandates-commission-resolution-of-the-commission-requesting-that-the-french-government-should-be-asked-by-the-council-to-furnish-information-as-to-the-division-of-tribal-areas-by-the-fr>

Sociedad de Naciones (1925): “Letter from the Burghers of Rehoboth to the League of Nations (October 15, 1925)”, Title Appeal to the League from the Community of Rehoboth in former German South West Africa, R11/1/37888/1347/Jacket1, p.6. URL: <https://archives.ungeneva.org/appeal-to-the-league-from-the-community-of-rehoboth-in-former-german-south-west-africa>

Sociedad de Naciones (1925): “Permanent Mandates Commission. Petition from members of the Rehoboth Community. Report by Sir Frederick Lugard. Bote by the Secretariat”, Appeal to the League from the

Community of Rehoboth in former German South West Africa, R11/1/37888/1347/Jacket1, 30 de mayo 1925 pp. 25-29. URL: <https://archives.ungeneva.org/appeal-to-the-league-from-the-community-of-rehoboth-in-former-german-south-west-africa>

Sociedad de Naciones (1925-1927): "Report on British Administration of the Cameroons for the year 1924", R29Bis/1/45826/5322, <https://archives.ungeneva.org/report-on-british-administration-of-the-cameroons-for-the-year-1924>

Sociedad de Naciones (1926): "Note from His Imperial and Royal Highness Tafari Makonnen, Regent and Heir to the Throne of Abyssinia", File R627/11/52770/52770 - Agreement between the Governments of Great Britain and Italy concerning their respective interests in Ethiopia, 19 de junio de 1926. URL: <https://archives.ungeneva.org/accord-conclu-entre-les-gouvernements-de-grande-bretagne-et-ditalie-au-sujet-de-leurs-interets-respectifs-en-ethiopie-heritier-du-trone-dethiopie-addis-abeba-proteste-contre-la-conclusion-a-linsu-du-gouvernement-dethiopie-dun-accord-ent>

Sociedad de Naciones (1926): South African Mandate for South West Africa – Complaint from the “Kaoko-Land und Minen Gesellschaft” against the Mandatory Power. R12/1/49370/1347. URL: <https://archives.ungeneva.org/south-african-mandate-for-south-west-africa-complaint-from-the-kaoko-land-und-minen-gesellschaft-against-the-mandatory-power>

Sociedad de Naciones (1928): “Territory of Togo under British mandate - Petition of the Head and inhabitants of Wome concerning lands situated in the territory under British mandate”, R2341/6A/8535/5381, 3 de julio de 1928, pp.82-85. URL: <https://archives.ungeneva.org/territoire-du-togo-sous-mandat-britannique-petition-du-chef-et-des-habitants-de-wome-cercle-deklouto-togo-sous-mandat-francais-concernant-des-terrains-situes-sur-le-territoire-sous-mandat-britannique>

Sociedad de Naciones (1929): “Alleged sale of Bushmen in the district of Gobabis”, R2291/6A/16166/443. URL:

<https://archives.ungeneva.org/alleged-sale-of-bushmen-in-the-district-of-gobabis-1929>

Sociedad de Naciones (1935): "Dispute between Ethiopia and Italy. Request by the Ethiopian Government", 14 de septiembre de 1935, Ethiopia - Italy – Correspondence with the Ethiopian government., R3650/1/15246/15227/Jacket2, pp. 373-390. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien>

Sociedad de Naciones (1935): "Dispute between Ethiopia and Italy. Request by the Ethiopian Government", 20 de junio de 1935, Ethiopia-Italy – Correspondence with the Ethiopian government., R3650/1/15246/15227/Jacket2, pp. 622-624. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien>

Sociedad de Naciones (1935): "Information section League of Nation. The League from year to year (1935). Génova, 1936. URL: https://archives.ungeneva.org/uploads/r/unog-registry-records-and-archives-unit-2/9/7/f/97f48371939079a8b5fdac2854ebbcd0b7edc11ac671ef2ce93bc7e36da98621/YRTOYR_1935_EN.pdf

Sociedad de Naciones (1936): "Dispute between Ethiopia and Italy. Communication from the Ethiopian Delegation", 11 de mayo de 1936, Italy - Ethiopia – Correspondence with the Ethiopian government. R3651/1/15246/15227/Jacket4, pp.23-24. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-3>

Sociedad de Naciones (1936): "Communication from the Ethiopian Government", 8 de marzo de 1936, Italy - Ethiopia – Correspondence with the Ethiopian government, R3650/1/15246/15227/Jacket3, p.26. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-2>

Sociedad de Naciones (1936): "Communication from the Ethiopian Government", 11 de marzo de 1936, Italy - Ethiopia - Correspondence with the Ethiopian government, R3650/1/15246/15227/Jacket3, p.14. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopie-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-2>

Sociedad de Naciones (1936): "Dispute between Ethiopia and Italy. Communication from the Haitian Government", C.272.M.162.1936.VII., Ethiopia-Italy - Coordination of measures under Article 16 of the Covenant - Secretariat procedure in regard to withdrawal of sanctions, 1936. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopia-italy-coordination-of-measures-under-article-16-of-the-covenant-secretariat-procedure-in-regard-to-withdrawal-of-sanctions/download>

Sociedad de Naciones (1936): "Dispute between Ethiopia and Italy. Communication from the Polish Government", C.273.M.163.1036.VII, Ethiopia-Italy - Coordination of measures under Article 16 of the Covenant - Secretariat procedure in regard to withdrawal of sanctions, 1936. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopia-italy-coordination-of-measures-under-article-16-of-the-covenant-secretariat-procedure-in-regard-to-withdrawal-of-sanctions/download>

Sociedad de Naciones (1936): "Dispute between Ethiopia and Italy. Coordination Committee. Third Session. Meeting held at Geneva, Monday, July 6th, 1936, 10 a.m.", Ethiopian-Italian Relations - Committee on Coordination - Provisional minutes, R3666/1/20313/20249, julio de 1936. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopian-italian-relations-committee-on-coordination-provisional-minutes>

Sociedad de Naciones (1938): "Carta de EthiopianWorldFederation al Secretario General de la Sociedad de Naciones, 6 de septiembre de 1938", Italy-Ethiopia - Correspondence with Individuals and Associations, R3649/1/15227/15227/Jacket21, pp. 3-9. URL: <https://archives.ungeneva.org/italy-ethiopia-correspondence-with-individuals-and-associations-12>

Sociedad de Naciones (1938): "Carta de Ethiopian World Federation al Secretario General de la Sociedad de Naciones, 6 de septiembre de 1938", Italy-Ethiopia – Correspondence with Individuals and Associations, R3649/1/15227/15227/Jacket21, pp. 3-9. URL: <https://archives.ungeneva.org/italy-ethiopia-correspondence-with-individuals-and-associations-12>

Sociedad de Naciones (1938): "Communication from his majesty Haile Selassie I", 10 de septiembre de 1938, Italy - Ethiopia – Correspondence with the Ethiopian government. R3651/1/15246/15227/Jacket5, pp.8-9. URL: <https://archives.ungeneva.org/ethiopia-italie-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien-4>

Sociedad de Naciones (1938): "Notes on italian atrocities" R3651/1/15246/15227/Jacket6, Italy - Ethiopia - Correspondence with the Ethiopian government, pp. 4-5. URL: <https://archives.ungeneva.org/italie-ethiopia-correspondance-avec-le-gouvernement-ethiopien>

Sociedad de Naciones (1938): Cartal de The International Brotherhood of Ethiopia al Secretario General de la Sociedad de Naciones, Italy-Ethiopia – Correspondence with Individuals and Associations, R3649/1/15227/15227/Jacket21, pp. 109-110. URL: <https://archives.ungeneva.org/italy-ethiopia-correspondence-with-individuals-and-associations-12>

Teretta, Meredith y Lawarance, Benjamin N. (2019): "Sons of the Soil: Cause Lawyers, the Togo-Cameroun Mandates, and the Origins of Decolonization". *American Historical Review* 124 (5), 1709-1714. DOI: 10.1093/ahr/rhz1029.

Tuori, Taina (2015): "From League of Nations Mandates to decolonization: a brief history of rights". In P. Slotte and M. Halme-Tuomisaari (Eds.) *Revisiting the Origins of Human Rights*. Cambridge University Press. Cambridge, pp. 267-292. DOI: 10.1017/CBO9781316228074.013.

- Vaughan, Sarah (2019): "Ethiopia, Somalia and the Ogaden; still a running sore at the heart of the Horn of Africa". In Lotje Vries, Pierre Englebert and Mareike Schomerus (Eds.). *Secessionism in Africa politics. Aspiration grievance, performance, disenchantment*. Palgrave Macmillan. Londres.
- Yearwood, P. J. (1993): "'In a Casual Way with a Blue Pencil': British Policy and the Partition of Kamerun, 1914–1919," *Canadian Journal of African Studies* 27 (2), 218–244.
- Wempe, Sean Andrew (2019): "A League to Preserve Empires: Understanding the Mandates System and Avenues for Further Scholarly Inquiry". *American Historical Review* 124 (5), 1723-1731. DOI: 10.1093/ahr/rhz1027.

Proyecto Europeo para la Cooperación Territorial de España y Portugal *

European Project for Territorial Cooperation between Spain and Portugal

MARÍA GEMA FLORES POLÁN

Universidad de Extremadura

gflores@unex.es

ORCID: 0000-0002-2031-7430

Recibido: 31/05/2023. Aceptado: 21/02/2024.

Cómo citar: Flores Polán, María Gema, “Proyecto Europeo para la Cooperación Territorial de España y Portugal”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 258-287.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.258-287>

Resumen: Los periodos de programación comunitarios que dieron comienzo en 1990, respaldados bajo el proyecto europeo de cooperación territorial INTERREG, intentaron lograr una integración socioeconómica de los territorios fronterizos y periféricos europeos para alcanzar la cohesión económica y social, promovida por la Unión Europea.

La frontera hispano-portuguesa es una de las más antiguas de Europa. De su análisis, en términos de cooperación transfronteriza del territorio, hemos inferido conclusiones relevantes sobre la importancia, tanto nacional como europea, de nuestro territorio transfronterizo a lo largo del siglo XXI.

Palabras clave: cooperación territorial; interreg; cooperación transfronteriza; caracterización socioeconómica.

Abstract: The community programming periods that began in 1990, supported by the European territorial cooperation project INTERREG, sought to achieve socio-economic integration of European border and peripheral territories in order to contribute to the achievement of the objective of economic and social cohesion so promoted by the European Union.

The Spanish- Portuguese border is one of the oldest in Europe. From its análisis in terms of cross-border territorial cooperation, we have obtained relevant conclusions about the national and European significance of our bordering territory throughout the 21st century.

Keywords: territorial cooperation; interreg; cross-border cooperation; socio- economic characterization; Iberian border economy.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación... [lo incluirá el editor tras la evaluación anónima].

INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria de la pandemia comprometió la permeabilidad de la frontera hispano-portuguesa, hecho que ha contribuido al deterioro de la situación socioeconómica de la Raya Ibérica. La “raia” es una de las regiones desfavorecidas dentro del espacio geográfico peninsular. Esta región fue formalizada en el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de Límites, en el año 1864. Tiempo atrás se caracterizaba por la ausencia de una línea divisoria estricta, siendo más común referirse a ella como áreas comunes o zonas de contacto entre Portugal y España. Existen otras fronteras (aunque nuestro análisis no las abordará) entre España y Portugal, como las que se establecen en la “ultraperifericidad” de los archipiélagos de Madeira y Azores con las Islas Canarias, conocidas como la Macaronesia (Navas Sánchez-Élez, M. V., 2020).

La Revista *Papeles de Economía Española* publicó un monográfico, ya algo atrasado, pero todavía en vigor de caracterización de la frontera hispano-lusa como continuación a su serie de estudios sobre la situación económica de las diferentes comunidades autónomas. Trabajos similares se han venido realizando tras cada período de evaluación comunitaria de los programas INTERREG, pero más como informes técnicos que como documentos científicos.

La habitualidad en el mantenimiento de cumbres bilaterales son temas genéricamente comunes, especialmente en lo que concierne a las relaciones transnacionales ibéricas y transfronterizas de las regiones vecinas de ambos estados. Reafirman una orientación y una sensibilidad permanente por el esfuerzo común europeo de integración y de cosido de la frontera. De hecho, tras la firma del Tratado de Valencia, junto con el de Bayona, aunque de distinto tenor y posibilidades por lo que concierne a la frontera hispano-portuguesa e hispano-francesa, se institucionalizan procedimientos jurídicos que ya estaban operativos en otras fronteras comunitarias; y, aunque fuera de forma demorada, abrieron un nuevo escenario para la cooperación transfronteriza (Puentes, M. J. M., 2003; Sobrido-Prieto, M., 2004).

De forma complementaria a nuestro estudio, encontramos trabajos recientes, como el de Medina-García, E. (2021), que infiere la necesidad de concordancia entre la cooperación tradicional e institucional y la amplia proliferación de agentes y estructuras.

El objetivo de nuestro trabajo es la revisión institucional y económico-financiera de los diferentes periodos de programación para la cooperación

territorial en los distintos INTERREG que, ininterrumpidamente desde 1992, no han dejado de consagrarse en distintos periodos plurianuales. Comenzamos con un breve recorrido sobre el funcionamiento de la cooperación transfronteriza, para centrarnos posteriormente en todos y cada uno de los periodos de programación plurianuales, incluyendo la nueva Política de Cohesión, prevista para el período 2021-2027. Las conclusiones extraídas a lo largo de este estudio constituyen la última parte del mismo.

1. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

1. 1. Contexto previo y puesta en funcionamiento de la cooperación transfronteriza

A partir de 1990 nacen una serie de iniciativas comunitarias con el fin de reducir las desigualdades y disparidades en las zonas fronterizas, bajo la denominación común de INTERREG. Su principal finalidad era que se concibiera el concepto de frontera como una forma de cooperación y no como separación y obstáculo al desarrollo socioeconómico, aunque también se pretendía reforzar la integración de estas zonas fronterizas en el territorio europeo.

Zonas con poca densidad poblacional, con población envejecida, con cierto grado de desertización demográfica y otras carencias relativas al desarrollo económico, deben focalizar la atención de la Unión Europea en aras de su cohesión económica y social, especialmente tratándose de áreas fronterizas.

La captación de fondos para estos proyectos resulta extrapolable a la sociedad en su conjunto, por las sinergias lingüísticas y culturales, geográficas, naturales, etc., factores esenciales para el desarrollo de potenciales eurociudades y euroregiones.

Precisamente el trabajo de Morata, F. (2010) nos ilustra en este sentido al indicar que el aumento de eurorregiones en los últimos años está muy vinculado al proceso de integración europea, es decir, abolición de fronteras y/o reducción del impacto que éstas tienen sobre la construcción de un espacio cimentado sobre la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. La “integración positiva”, definida como una de las dos vías (la otra es la “integración negativa”) para alcanzar dicho objetivo, consiste en la adopción de políticas para fomentar la cooperación entre territorios vecinos. Los fondos estructurales, concretamente la iniciativa

comunitaria INTERREG, protagonizan diversos tipos de cooperación entre áreas de la UE, muchas de ellas transformadas en eurorregiones.

Continúa explicando Morata, F. (2010) que las eurorregiones no se configuran como nuevas estructuras institucionales, sino como acuerdos estratégicos para fortalecer los lazos de cooperación entre sus miembros. Hoy en día, ya sea con la fórmula jurídica de agrupación europea de cooperación territorial o incluso como comunidades de trabajo, éstas han proliferado en las diferentes comunidades autónomas de nuestro país. España, que se consagra como un estado de las autonomías, merece que su nivel de transferencia permita cada vez un mayor papel activo y crucial en la cooperación transfronteriza.

En línea con lo anterior, se expresan Santamaría, J. M. T. y González, R. C. L. (2014) al subrayar la importancia de analizar cómo las Comunidades Autónomas españolas fronterizas han integrado la cooperación transfronteriza en sus políticas de acción exterior, según se ve reflejado en las recientes modificaciones de los Estatutos de Autonomía. De igual modo, los gobiernos regionales se organizan teniendo en cuenta sus servicios de política exterior que incluyen la cooperación transfronteriza y aspectos integrantes de la normativa relacionada con la ordenación del territorio. Por otra parte, dichos autores indican que en la frontera hispano-portuguesa se han establecido gradualmente estructuras de cooperación bilateral, aunque tímidamente. De hecho, hasta el año 2009, no se estableció una estructura de cooperación conjunta entre Extremadura y las dos regiones portuguesas fronterizas, y hasta el año 2010 no lo hicieron Andalucía, Algarve y Alentejo. Desde el año 2010, también existe la Macrorregión RESOE (Regiones del Sudoeste Europeo), compuesta por Galicia, la Región Norte de Portugal, Castilla y León y, desde enero de 2014, Asturias.

Por su parte, Navas Sánchez-Élez, M. V. (2020), ofrece una revisión cronológica de los enfoques históricos sobre la frontera hispano-portuguesa, junto con una exposición de las iniciativas contemporáneas. Destaca, al igual que nosotros, el impacto significativo de los Programas Europeos, incluyendo INTERREG, el respaldo de la Comisión Europea al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza Portugal-España, las NUTS, y la creación de las Eurorregiones Alentejo-Centro y Extremadura, así como las cinco eurociudades proyectadas.

A través de la promoción de eurociudades se puede fomentar el empleo y aumentar los niveles de renta per cápita que, por lo general, en

estas zonas no suelen ser muy elevados, hechos que requieren el refuerzo de la cooperación transfronteriza a través de los distintos periodos de programación comunitaria y mediante el sustento económico para la cooperación territorial. No obstante, aún todavía, está por demostrar definitivamente el nivel de impacto, en la corrección de estos desequilibrios, de los fondos puestos en funcionamiento, ya que no existe una consistencia robusta y conclusiva del resultado de la auditoría de las diferentes técnicas evaluativas, tal y como ponen de manifiesto Esteban, M., Rodríguez, A., Moreno, J., Altuzarra, A. y Larrañaga, J. (2009).

2. PERÍODOS INTERREG (1990-2020)

La inminente perspectiva de integración de España y Portugal en la Comunidad Europea dio lugar a la necesidad de establecer una agenda común. Se estaba gestando el inicio de una nueva etapa, materializada en el Tratado de Amistad (noviembre de 1977). Este recién inaugurado escenario político coincidía con el fin de las dictaduras ibéricas y la institución de regímenes democráticos en ambos países. Entre finales de los setenta y comienzos de los ochenta, España y Portugal estrenaban negociaciones para su adhesión a la Unión Europea y, de forma paralela, implementaban reformas estructurales y procesos de descentralización político-administrativa. Todos estos esfuerzos culminaron con la consolidación del Estado de las Autonomías en España mientras que, en Portugal, el proyecto de regionalización quedó en un estado embrionario (Medina-García, E., 2021).

Hemos sintetizado las actuaciones más significativas a lo largo de la historia de INTERREG en este cuadro-resumen (ver tabla 1), elaborado sobre la base de varias fuentes.

Tabla 1.
Periodos INTERREG

	INTERREG I	INTERREG II	INTERREG III	INTERREG IV	INTERREG V
Periodo temporal	1990-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Forma de gestion de los fondos	Nacional y territorializados	Nacional de forma individualista	Común y unilateral	Conjunta	Conjunta

Objetivo temático prioritario	Infraestructuras de transporte	Desarrollo socioeconómico	Infraestructuras y desarrollo rural	Competitividad y promoción del empleo	I+d+i
Mejora de las acciones transfronterizas	Superficial	Poco significativa	Notable	Óptima en cuanto a mayor cobertura geográfica	Óptima en cuanto a ampliación de espacio fronterizo hispano-luso beneficiado
Punto negativo	Poco predominio de acciones de mejora socioeconómica	Carencias en la aplicación de acciones transfronterizas y promoción del empleo	Obstáculos político-económicos seguían predominando	Menor porcentaje del total de la Cooperación Territorial dedicado a la transfronteriza	No se aplica de un modo tan prioritario como en INT. IV la promoción del empleo
Comunidad de Trabajo más favorecida	Galicia-Norte y Algarve	Galicia-Norte y Alentejo-Extremadura	Galicia-Norte y Castilla y León-Norte	Gestión conjunta	Gestión conjunta pero más proyectos en Galicia-Norte
Éxito del programa	Fructífero de cara al futuro	Mejorado con respecto al período anterior	Óptimo	Mejora a su predecesor	Notable

Fuente: elaboración propia con base en los trabajos de Domínguez Castro (2008) y Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009).

La evolución de la iniciativa INTERREG tuvo que enfocarse en el seguimiento de los progresos de cooperación en las áreas limítrofes. Se observa un aumento constante en la cooperación, a pesar de la notable influencia nacional en los programas INTERREG. No obstante, cabe mencionar que la mayor contribución, en términos financieros, se destinó a proyectos de infraestructura, evidenciándose una carencia reiterada de visiones estratégicas a largo plazo, una colaboración transfronteriza insuficiente y una participación limitada de los actores regionales y locales.

En esta línea, de Pablos, I. H. y Blanco, B. O. (2009) sostienen que la ejecución de los programas fue realizada principalmente por las autoridades nacionales, con poca coordinación y participación de las

autoridades locales y regionales. Subrayan la ausencia de alianzas sólidas, de una comunicación sostenida y de una cooperación efectiva.

Por otra parte, es apreciable la importancia, en número de proyectos financiados, del espacio Galicia-Norte de Portugal, a lo largo de los distintos periodos de programación. El trabajo de Blas, X. X. P. y Fabeiro, C. P. (2017) arroja luz en este sentido al mostrarnos cómo la perspectiva territorial de las relaciones fronterizas entre las regiones de Galicia y el Norte de Portugal ha evidenciado un marcado énfasis atlántico desde finales del siglo XVIII, fundamentado en las óptimas condiciones de las infraestructuras de comunicación costeras. Estas condiciones podrían haber sido, en buena parte, responsables de la definición de un eje comercial, cada vez más transitado, entre ambas regiones.

Uceda, J. M. y Vives, M. C. (2018), por su parte, indican que en las proximidades de la frontera con Galicia se ubican los fondos, concentrándose en los espacios de mayor urbanización a lo largo de la frontera, zonas donde destaca el dinamismo y la densidad poblacional en comparación con otras regiones de la frontera.

Fue precisamente tras la integración en la Comunidad Europea y en consonancia con las directrices de la iniciativa comunitaria INTERREG, cuando las instituciones regionales optaron por establecer la comunidad de trabajo Galicia-Norte de Portugal, en 1991, como un mecanismo de cooperación destinado a consolidar un espacio común. En 1992 se fundó el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular (eje que cuenta con la participación de las dieciocho principales ciudades de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal y forma parte integral de la estrategia delineada en los Planes de Desarrollo Regional), con el propósito de establecer un área de cooperación transfronteriza a nivel municipal y ejercer influencia sobre los centros de decisión europeos. Factores culturales, lingüísticos, sociales, así como su historia compartida, han sido los detonantes de la cooperación transfronteriza y de la construcción de una eurorregión a finales de los 80 (Blas, X. X. P. y Fabeiro, C. P., 2017).

Y, precisamente, en el ámbito de la cooperación territorial entre las regiones fronterizas hispano-portuguesas, el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular se sitúa en la cúspide de la jerarquía. No obstante, es importante señalar, como advierte Blas, X. X. P. y Fabeiro, C. P. (2017), que se trata de un espacio común heterogéneo, especialmente por la desigual contribución de cada una de las regiones a la relación fronteriza y al comercio de cada una de las ciudades que lo conforman, siendo el eje interior el que ha colaborado en menor medida.

2.1 INTERREG I

El período de programación comunitaria INTERREG I tuvo su puesta en funcionamiento en 1990 y se desarrolló hasta 1993, siendo el período de programación más amplio ya que las acciones e iniciativas que sustentaban el programa siguieron activas y vigentes años después de finalizar dicho periodo, incluso complementándose con las directrices de periodos posteriores.

La principal iniciativa era reforzar a las regiones fronterizas a través de la cooperación entre los estados. Se plantearon una serie de objetivos temáticos tales como prevenir la desertización demográfica a ambos lados de la frontera, fomento de infraestructuras de transporte, impulso del turismo y del patrimonio histórico y cultural, promoción de las zonas industriales, etc.

La gestión de los fondos y aplicación del programa tuvo demasiada incidencia nacional, quedando un poco desplazados los organismos regionales y locales, los cuales se pretendía en un principio que fueran los administradores reales de los fondos. La gestión se realizó de forma territorializada, en detrimento de la gestión y en función de los intereses transfronterizos.

La cooperación aumentó y se produjeron avances, por lo que fue una iniciativa relativamente exitosa en el sentido de flujos económicos entre los dos lados de la frontera, pero aún era una iniciativa muy joven y subdesarrollada.

Como punto negativo, podemos mencionar que la inversión se centró demasiado en la mejora de infraestructuras y se dejó de lado el largo plazo en cuanto a acciones socioeconómicas, como supresión de las barreras sociales, mejora del producto, mercado laboral, productividad, etc.

Por otra parte, como señalan Baños, J. e Iglesias, A. (1995), en la cooperación transfronteriza comenzaba a evidenciarse, no sólo la necesidad de un incremento en las dotaciones con INTERREG II, sino una gran preocupación por las necesidades financieras que supusieran la futura ampliación de la Unión Europea hacia los países del este.

El estudio de Calderón Vázquez, F. J. (2015), hace una revisión histórica, socioeconómica, jurídica y política de la frontera hispano-lusa en el contexto de las fronteras europeas y a tenor de la evolución de la política de cooperación transfronteriza dentro del marco de la política regional transfronteriza. Su evaluación cualitativa nos permite comprender

que los avances infraestructurales e institucionales han sido importantes o muy importantes, pero aún resta un amplio recorrido para alcanzar una mejor y mayor integración societaria.

Tabla 2
Cuadro financiero INTERREG I España y Portugal 1990-1993

Política de Cohesión			INTERREG I				Cooperación Territorial			
Contribución UE (presupuesto total de los Fondos Estructurales)			Contribución UE				Contribución FEDER			
Es pa ña	Portug al	Total	Aportación total europea		INT I-A % para España	INT I-A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación
14,200 mill ecus	9,200 mill ecus	69,000 mill ecus	1082 mill ecus		58.04 %	41.96 %	1,082 mill ecus			
			INTER REG I-A ESPAÑA	INTER REG I-A PORTUGAL						
			223.4 mill ecus	161.5 mill ecus						
INTERREG I-A España – Portugal 1990-1993										
Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT										
FEDER otorgado										
384.9 mill ecus										
Presupuesto por objetivos temáticos								Inversión de las ayudas FEDER		
Carreteras de integración y articulación								290.41 mill ecus		
Agricultura y desarrollo rural								0.96 mill ecus		
Recuperación del patrimonio histórico								26.94 mill ecus		
Conservación de los recursos hídricos, saneamiento y apoyo a la industria y turismo								34.26 mill ecus		
Acciones de cooperación transfronteriza								30.41 mill ecus		
Gestión y acompañamiento								1.92 mill ecus		
Total								384.9 mill ecus		

Fuente: elaboración propia con base en los trabajos de Domínguez Castro (2008) y Goulet (2008).

Para comprender la magnitud que representaban los fondos comunitarios para la cooperación transfronteriza en nuestra frontera, hemos procedido a elaborar cinco cuadros financieros que abarcan los periodos comprendidos por las iniciativas comunitarias INTERREG.

Para analizar el periodo de 1990 a 1993 hemos diseñado el cuadro financiero INTERREG I (véase tabla 2), donde podemos apreciar el peso de los fondos estructurales referentes a la Política de Cohesión y la relevancia que adquieren en nuestro país. De los 69.000 millones de ecus (unidad monetaria común europea previa a la entrada en vigor del euro) de ayudas comunitarias totales de la Política de Cohesión, a España le corresponden 14.200 millones, siendo el país más beneficiado de estos fondos; Portugal cuenta con un montante de 9.200 millones, siendo también uno de los cinco países que más financiación ha obtenido.

La parte desglosada para la Cooperación Territorial de estos fondos de Cohesión alcanzó “una aportación comunitaria total de 1082 millones de ecus con la que se apostó por sectores como los transportes y comunicaciones, medio ambiente, turismo, desarrollo rural y formación” (Domínguez Castro, 2008: 14).

En este período, la asignación de los fondos para la cooperación territorial se realiza de forma conjunta (no se realiza una división monetaria del presupuesto en función de los objetivos, como sucederá en fases posteriores), en tres grandes bloques, a saber, la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Esta asignación en función de estas tres grandes agrupaciones comenzó con INTERREG II.

La frontera hispano-lusa recibe un total de 384,9 millones de ecus de ayudas comunitarias para la cooperación transfronteriza, quedando definida la distribución porcentual en un 58,04 % para España y un 41,96 % para Portugal. Castro, L. D., Vieira, E. y Ferreira, P. (2013) sostienen que el importe recibido obedece a la clasificación de estas regiones NUTS III como regiones fronterizas objetivo 1 (la recuperación económica de las regiones menos desarrolladas), según anexo del Reglamento 2052/88 (CEE), clasificación que se ha mantenido en el tramo 1990-2006 por la incapacidad de dichas regiones de alcanzar un PIB per cápita superior al 75% de la media de la UE durante ese período.

El territorio rayano distribuyó esta financiación en diversos objetivos, siendo las infraestructuras de transporte las mayores receptoras de fondos con 290,41 millones, mientras que las acciones reales dedicadas a la cooperación transfronteriza comprendieron 30,41 millones. De esta distribución, colegimos que se dio un enfoque individualista, en el sentido

de intentar conseguir objetivos independientes aplicando mejoras en función de los intereses y no concentrando los esfuerzos en acciones comunes para las dos partes colindantes a la frontera.

De hecho, España y Portugal se mantienen unidos a lo largo de la conocida “raia”, espacio caracterizado por su doble carácter, periférico y marginal, con un alto nivel de desempleo, de exclusión socioeconómica, de ausencia de infraestructuras, de diferencias culturales, así como, de fragmentación territorial (especialmente en zonas cercanas al Estrecho, donde además se suma la preocupación perentoria de la inmigración irregular) (Aliseda, J. M., Muñiz, M. P., & Flores, S. G., 2005).

2.2 INTERREG II

En el año 1994 se empieza a desarrollar INTERREG II y comienzan los primeros Gabinetes de iniciativa transfronteriza. Dicho período de programación se desarrolló hasta 1999.

Dicho programa se gestó con el propósito de fomentar la colaboración transfronteriza entre las regiones de ambos lados de la frontera (Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G. y Galán, A. G., 2021). Este periodo se sustentó sobre la base de los éxitos que se produjeron en la aplicación de INTERREG I y, al mismo tiempo, se añadieron elementos adicionales que intentaban mejorar los efectos que resultaban de aplicar estas políticas.

La iniciativa INTERREG II integra las iniciativas INTERREG I y Regen, estructurándose sobre tres pilares fundamentales: la planificación y aplicación conjunta de programas de cooperación transfronteriza (capítulo A), el establecimiento de redes energéticas (capítulo B) y la colaboración transnacional en la ordenación del territorio (capítulo C). A través de estos capítulos, INTERREG II ha servido de apoyo financiero primario para proyectos colaborativos en diversas áreas temáticas, incluyendo empleo y desarrollo socioeconómico, medio ambiente, desarrollo rural, salud, educación y cultura (Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G. y Galán, A. G., 2021). Fue un periodo más ambicioso, tanto en proyectos como en inversión disponible.

Siguió con su objetivo principal de reducir el “efecto barrera” y objetivos similares a los del primer periodo, pero hizo hincapié en otras materias relacionadas con problemas específicos de desarrollo socioeconómico, como mejora de cooperación empresarial entre PYMES.

En este periodo hay un descenso llamativo de las inversiones en el Algarve, siendo el Norte y el Alentejo los más favorecidos en este

intervalo.En contraposición, podemos mencionar la existencia de un cierto déficit de experiencia y rodaje en la aplicación de las políticas, por lo que la cooperación transfronteriza no aumentó todo lo potencialmente posible. En algunos proyectos siguió presente el carácter nacional en lugar del verdaderamente más transfronterizo. Y se advirtió una escasez de generación de puestos de empleo.

Tabla 3
Cuadro financiero INTERREG II España-Portugal 1994-1999

Política de Cohesión			INTERREG I			Cooperación Territorial				
Contribución UE (presupuesto total de los Fondos Estructurales)			Contribución UE			Contribución FEDER				
España	Portugal	Total	Aportación total europea		INT I-A % para España	INT I-A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional
14,200 mill ecus	9,200 mill ecus	69,000 mill ecus	1082 mill ecus		58.04%	41.96 %	1,082 mill ecus			
			INTERREG I-A ESPAÑA	INTERREG I-A PORTUGAL						
			223.4 mill ecus	161.5 mill ecus						
Cooperación Transfronteriza			INTERREG I-A España – Portugal 1990-1993							
			Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT							
			FEDER otorgado							
			384.9 mill ecus							
			Presupuesto por objetivos temáticos							Inversión de las ayudas FEDER
			Carreteras de integración y articulación							
			Agricultura y desarrollo rural							290.41 mill ecus
			Recuperación del patrimonio histórico							0.96 mill ecus
			Conservación de los recursos hídricos, saneamiento y apoyo a la industria y turismo							26.94 mill ecus
			Acciones de cooperación transfronteriza							34.26 mill ecus
			Gestión y acompañamiento							30.41 mill ecus
			Total							1.92 mill ecus
							384.9 mill ecus			

Fuente: elaboración propia con base en los trabajos de Domínguez Castro (2008) y Goulet (2008).

Los fondos sobre los que se sustenta INTERREG II alcanzan los 168.000 millones de ecus, pertenecientes a la Política de Cohesión; correspondiendo a España 42.400 millones y a Portugal 18.200 millones (véase tabla 3). De esta financiación resulta la cuantía de la que dispone INTERREG II para financiar la cooperación territorial, 3.800 millones, repartiéndose dicha cifra entre:

- INTERREG IIA: se dedicaba a la cooperación transfronteriza con la mayor parte del presupuesto, un total de 2.565 millones de ecus.
- INTERREG IIB: centrada en completar las redes de energía del programa REGEN de INTERREG I, con un montante de 550 millones de ecus.
- INTERREG IIC: pensada para la cooperación transnacional, especialmente hacia la ordenación del territorio, con un total de 413 millones de ecus (Domínguez Castro, 2008: 20).

En este periodo la frontera luso-española fue la que recibió más financiación, con un total de 552 millones de ecus, de los cuales 491,94 fueron fondos comunitarios (con la distribución porcentual del 63,82% para España y 36,18% para Portugal). Las directrices de gestión de estos fondos establecían que ambos países deberían tener una misma propuesta de programa operativo.

Estos fondos destinados a la cooperación transfronteriza para el territorio hispano-luso fueron distribuidos de forma bilateral en ciertos objetivos temáticos. España contó con una cuantía mayor que Portugal, por lo que pudo diversificar de forma más eficaz los fondos y ejecutar de un modo óptimo los objetivos previamente planificados.

En el cuadro financiero (tabla 3) hemos recogido un desglose en función de cada objetivo temático en cada país y su financiación asignada de contribución pública nacional, fondos FEDER y el coste que supuso la aplicación de estas iniciativas.

En esta línea se manifiestan Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G. y Galán, A. G. (2021) al indicar que, partiendo de una asignación de ayuda comunitaria estructural que supera los 3.000 millones de euros, la iniciativa comunitaria ha financiado, hasta la fecha, un considerable número de programas operativos. Concretamente, a través del primer capítulo de la iniciativa, se han financiado más de 50 programas operativos, de los cuales España participa en tres, resultado de los protocolos de cooperación firmados entre España, Portugal y Marruecos.

2.3 INTERREG III

Este periodo de programación comunitario tuvo lugar entre los años 2000 y 2006. Entre sus objetivos prioritarios, cabe mencionar: prestar respaldo económico a las regiones más desfavorecidas, fomentar las zonas industriales y rurales e impulsar el empleo. Estas pautas se encuadraron en las tres iniciativas de INTERREG III, tanto a nivel transfronterizo, transnacional como interregional.

Cuando resultaron aplicados los recursos financieros, se observó que la mayor parte de los fondos comunitarios europeos destinados a INTERREG III se dedicaron a la cooperación transfronteriza, con más del 62% de los recursos (véase tabla 4).

La mayor parte de fondos de INTERREG III A en España se destinaron a la frontera hispano-lusa (más del 73% de los recursos), por encima de la franco-española e hispano-marroquí. Hecho que corrobora de Pablos, I. H. y Blanco, B. O. (2009) al afirmar que efectivamente la asignación financiera más considerable fue destinada a la frontera hispano-lusa y que dicha distribución estuvo condicionada por las características geográficas y socioeconómicas particulares de dicha región limítrofe, todas ellas comprendidas dentro del objetivo 1. Esta asignación destacó la creciente preocupación de la Unión Europea respecto a los desafíos persistentes que afectaban a las zonas fronterizas, con el objetivo de superar las barreras existentes en ambos lados de la frontera.

Los resultados de esta iniciativa fueron bastante satisfactorios, especialmente en términos transfronterizos y transnacionales, pero ciertos campos quedaron pendientes de mejora. Las barreras sociales seguían siendo un impedimento para que los resultados fueran más eficientes.

En nuestro caso, el seguimiento de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal se realizó a través de las comunidades de trabajo y de los Gabinetes de Iniciativa Transfronteriza. Entre las primeras, se organizaron las siguientes: Galicia-Norte, Castilla y León-Norte, Castilla y León-Centro, Extremadura-Centro-Alentejo y Andalucía-Alentejo-Algarve. Las comunidades de trabajo se desarrollaron de un modo metafórico, es decir, la mayor parte de las iniciativas y la promoción de eurociudades se desarrollaron en la zona norte, por lo que a rasgos prácticos se puede considerar que se recibieron unos fondos conjuntos para la frontera, aunque se aplicaron de modo más firme en el norte peninsular. Quizá por ello algunos autores, como Covas (2017), más allá de esta distribución territorial inicial de las regiones en las diferentes comunidades

de trabajo, abogaban por la constitución de una eurorregión en el Suroeste Ibérico Peninsular que, aunque pudiese tener sentido en términos geopolíticos y geoeconómicos, no ha terminado cuajando institucionalmente (Covas, A. y Ramos, A., 2017).

Sin embargo, el área de interrelación eurorregional que se ha seguido manteniendo ha sido la de Alentejo, Extremadura y Centro. Encontramos una mayor caracterización socioeconómica de la época en el trabajo publicado por Rosales, I. R., Fernando, L. y Cano, M. Y. (2006). Y, en este mismo sentido, pero con una visión más omnicomprendensiva en el conjunto de la Unión Europea, se expresan Baños, J. e Iglesias, A. (1995).

Tabla 4. INTERREG III
Cuadro financiero INTERREG III España-Portugal
2000-2006

Política de Cohesión			INTERREG III				Cooperación Territorial			
Contribución UE			Contribución UE				Contribución FEDER			
Es pa ña	Portugal	Total	Aportación total europea		TERR EG III-A % para Españ a	TERRE GIII-A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriz a	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional
37 ,7 44 mi ll €	16,124 mill €	126,693 mill €	5830 mill €		63.89 mill €	36.11 mill €	5830 mill €	3600 mill €	1740 mill €	490 mill €
			España (montan te de los program as en los que está involucr ado)	Portugal (montante de los programas en los que está involucrad o)						
			1620.4 mill €	1415 mill €						
Cooperación Transfronter iza			INTERREG III-A España – Portugal (2000-2006)							
			Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT							
			FEDER otorgado						Inversión total en el territorio	
			823 910 103 €						1 098 671 689 €	
			Presupuesto por objetivos temáticos							
									Contribución publica total	
Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo						370,172,409 mill €				
Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales						363,208,432 mill €				

Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	245,785,777 mill €
Promoción de la cooperación e integración social e institucional	95,816,470 mill €
Asistencia técnica	23,688,601 mill €
Total	1,098,671,689 mill €

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Interreg: European Territorial Co-operation.

El presupuesto comunitario del periodo 2000-2006 (véase tabla 4), destinado a la Política de Cohesión comprendía un montante de 126.693 millones de euros, de los cuales, al territorio hispano le correspondieron 37.744 millones y al territorio luso 16,24 millones. Para la cooperación territorial englobada bajo el programa INTERREG correspondieron 5.830 millones, tan sólo el 4,6 %. Cifra bastante escasa si tenemos en cuenta que el presupuesto comunitario de INTERREG III es el pilar sobre el que se articulan las tres actuaciones fundamentales de la cooperación territorial, las cuales recibieron 3.600 millones para cooperación transfronteriza, 1.740 para cooperación transnacional y 490 para cooperación interregional.

Hemos realizado una búsqueda exhaustiva en la que podemos observar el montante total que corresponde a los estados ibéricos, de todos los programas de cooperación territorial de los que son partícipes (véase tabla 4).

Profundizando sobre la cooperación transfronteriza en la Raya Ibérica, hemos estructurado la parte inferior del cuadro en función de la inversión en el territorio y la parte correspondiente de financiación comunitaria. Según Domínguez Castro (2008), la frontera hispano-lusa obtuvo un montante de 824 millones de euros de fondos europeos, recibidos bajo la tipología de fondos FEDER, con una previsión de asignación a España del 63,89% y a Portugal del 36,11%.

Por último, se muestra un desglose de la inversión total en función de los objetivos temáticos, poniendo de manifiesto una clara prioridad de la inversión en actuaciones relacionadas con el desarrollo de infraestructuras y el medio ambiente; quedando relegado a un segundo plano la mejora del desarrollo socioeconómico, factor fundamental a la hora de lograr una cooperación transfronteriza real.

El cambio de criterio para la redistribución de los fondos de la cooperación transfronteriza, una vez verificada la ampliación hacia los estados del este, perjudica a las regiones fronterizas de España y Portugal

que son menos pobladas, esto constituye un hándicap por la carencia de la disponibilidad de fondos suficientes para ahondar en el proceso de integración social, económica y política de algunas de las fronteras más antiguas de Europa y más necesarias de ser borradas. En este sentido se revelan las principales conclusiones del trabajo de Huet, P. G. D., Soler, M. M. y Domènech, M. E. C. (2009).

2.4 INTERREG IV

Entre los años 2007 y 2013 se siguieron una serie de directrices comunitarias para el siguiente periodo de programación de Cooperación Territorial Europea, INTERREG IV, contextualizadas por los objetivos de la Política de Cohesión en estos años. Pero, según Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009), además de la consolidación de la convergencia social y económica propuesta en la Política de Cohesión, se afrontan nuevos retos originados por la internacionalización de las economías dentro del territorio europeo.

En este periodo hay una cierta disminución en la prioridad sobre los objetivos que previamente se venían ejecutando. Se desarrolla un nuevo sistema de funcionamiento relacionado con el crecimiento de las regiones menos desarrolladas y la generación de puestos de empleo.

Se nos antoja relevante señalar la escasa importancia que sigue manteniendo la cooperación territorial (2,5 % de la Política de Cohesión).

Por lo que concierne a la Cooperación Territorial, aunque ocupe un segundo plano en cuanto a las actuaciones de la Política de Cohesión, sus objetivos de carácter económico, demográfico, empresarial, etc, siguen siendo una prioridad para las regiones fronterizas menos desarrolladas y periféricas. Se produce en este periodo una fusión de los éxitos obtenidos en periodos de programación anteriores, hecho que propicia una versión mejorada de INTERREG III.

Se reduce el porcentaje de la dotación de fondos que recibirá España vía cooperación transfronteriza. En el periodo anterior la cooperación transfronteriza representaba más del 64% del total asignado a España, mientras que para el actual periodo apenas supera el 49% (véase tabla 5).

En cuanto a los programas trasfronterizos de los que es partícipe España, el que presenta una significatividad mayor es el POCTEP (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal). Dicho programa promueve el desarrollo de las zonas fronterizas entre

España y Portugal, es decir la Raya Ibérica, fomentando la cooperación socioeconómica y la consecución de los cinco objetivos prioritarios.

Este Programa permite aprovechar los resultados de las iniciativas que se han venido desarrollando desde 1990, a las que se han incorporado progresivamente otros sectores como el turismo, servicios sociales, medio ambiente, innovación tecnológica, sanidad, educación o cultura.

Abarca un territorio compuesto por diecisiete NUTS III fronteras, territorio que constituirá su ámbito básico de aplicación.

El Programa se estructura en cinco áreas de cooperación, respetando así las particularidades de los territorios de la mayor frontera interior de la Unión Europea: Galicia / Norte de Portugal, Castilla y León / Norte de Portugal, Castilla y León / Centro de Portugal, Extremadura / Centro / Alentejo y Andalucía / Alentejo / Algarve.

En cuanto a actuaciones, el Programa se estructura en 4 ejes prioritarios fundamentales: competitividad y mercado de trabajo; medio ambiente; comunicabilidad geográfica e integración socioeconómica; y, aparte, una pequeña dotación para asistencia técnica.

Tabla 5. INTERREG IV
Cuadro financiero INTERREG IV España-Portugal (POCTEP) 2007-2013

Política de Cohesión			INTERREG IV			Cooperación Territorial		
Contribución UE			Contribución UE			Contribución FEDER		
España	Portugal	Total	Aportación total europea	%participación en España INTERREG	% participación Portugal	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional
35,217 mill	21,511 mill	347,410 mill €	8723 mill	11.26%	8.25%	5600 mill	1800 mill	445 mill
			España (montante de los programas en los que está involucrado)					
			Portugal (montante de los programas en los que está involucrado)					
			982,5 mill					
			719,5 mill					

Cooperación Transfronteriza	INTERREG IV-A España – Portugal POCTEP (2007-2013)		
	Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT		
	FEDER otorgado	Inversión total en el territorio	
	267.4 mill.	359.33 mill	
	Presupuesto por objetivos temáticos		
		Contribución pública total (€)	Ayudas FEDER (mill €)
	Cooperación y gestión conjunta para el fomento de la competitividad y promoción del empleo	132,595,837	93.63
	Cooperación y gestión conjunta en medio ambiente, patrimonio y entorno natural	109,679,724	76.754
	Cooperación y gestión conjunta en accesibilidad y ordenación territorial	52,146,818	56.17
	Cooperación y gestión conjunta para el fomento de la cooperación e integración económica y social	35,644,228	22.80
	Asistencia técnica al proceso de cooperación transfronteriza	15,495,142	13.17
Total	345,561,749	267.4	

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Interreg: European Territorial Co-operation (2015).

El cuadro financiero elaborado para el cuarto periodo de programación analizado (véase tabla 5) sigue la estructura de los anteriores, diferenciando en función de los presupuestos para cada actuación, partiendo del presupuesto de la Política de Cohesión y desgranando para las distintas ramas diferenciadas de la cooperación territorial.

Queda constancia, en primer lugar, del montante total correspondiente a España y Portugal; en segundo lugar, de lo que comprenden los programas en los que se encuentran involucrados; y, por último, de los términos porcentuales de participación. Asimismo, se realiza el análisis unilateral de la cooperación trasfronteriza en la Raya.

Procedemos a realizar el análisis general de una forma sintética: los fondos comunitarios para INTERREG IV son financiados a través del FEDER, con un presupuesto aportado de más de 8700 millones de euros (2,5% del total de la Política de Cohesión) para prestar apoyo económico a tres tipos de cooperación: transfronteriza (con una dotación del 1,5% del

FEDER); transnacional (con una dotación del 0,5%); e interregional (con una dotación del 0,1%) (Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco, 2009).

Según Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009), la financiación para la cooperación territorial europea que ha recibido España alcanza los 559 millones de euros que equivalen al 6,41% de los fondos europeos totales para esta iniciativa. Este término porcentual es un indicador un tanto ambiguo, ya que de modo indirecto refleja que España recibe un porcentaje de fondos no excesivamente elevado por lo que su situación socioeconómica, a primera vista, puede no presentar tantas carencias pero, observando el conjunto de países europeos, se encuentra por debajo de la media europea en cuanto a desarrollo, hecho que indica una clara evidencia de necesaria continuidad en el soporte financiero para que sigan fructificando las regiones fronterizas y periféricas.

Otra evidencia clara de necesidad de financiación en el territorio hispano es el porcentaje de fondos de la Política de Cohesión que presentan respecto al total europeo. Tan solo los fondos españoles suponen el 10.14% siendo uno de los países por debajo de la media y correspondiéndole tan solo el 0.16% para la cooperación territorial en España del total de la Política de Cohesión europea.

En este periodo nace el POCTEP, en relación a la cooperación transfronteriza. Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009) establecen que este programa, en cuanto a dotación económica se refiere, es el más relevante de todos en los que participa España en el marco de la cooperación territorial europea al representar el 3,1% del total de la dotación comunitaria destinada a este gran objetivo. El eje prioritario destinado a la gestión conjunta para el fomento de la competitividad y la promoción del empleo se configura como el eje de mayor importancia al ser dotado con unos fondos equivalentes a más del 35% del total de los recursos; actuación coherente con los nuevos objetivos de la Política de Cohesión.

2.5 INTERREG V

En el año 2014 comienza a desarrollarse el funcionamiento de INTERREG V, periodo de programación que tendrá una duración hasta el año 2020.

En concordancia con la nueva planificación de la Política de Cohesión Europea 2014-2020 y los objetivos fijados, INTERREG ha sufrido algunas reformas estructurales para corregir las deficiencias que no resultaron

subsanales en el periodo anterior y lograr un impacto más significativo y eficaz para las regiones que son objeto de recepción del presupuesto asignado a este programa.

El quinto período de INTERREG se basa en once prioridades de financiación a través del FEDER, como son medio ambiente, investigación e innovación, competitividad empresarial, fomento del empleo, etc. Sesenta programas son de carácter transfronterizo, ejecutados a lo largo de treinta y ocho fronteras interiores de la UE.

Presentación 2014-2020 se desarrolló en el territorio de nuestra frontera durante estos años. El Espacio Transfronterizo de España-Portugal se amplía a los límites establecidos en el periodo anterior. Se conforma por treinta y seis NUTS III pertenecientes a ambos países, asegurando la continuidad de las zonas establecidas previamente en el primer POCTEP. El espacio está organizado en seis áreas de cooperación: Galicia / Norte de Portugal, Norte de Portugal / Castilla y León, Castilla y León / Centro Portugal, Centro / Extremadura / Alentejo, Alentejo / Algarve / Andalucía y plurirregional.

En referencia a Presentación 2014-2020, la continuación de los periodos de programación comunitaria, en este caso POCTEP 2014-2020, son el efecto de los satisfactorios resultados que, desde 1989, ha supuesto la cooperación en la línea fronteriza entre ambos países. Presentación 2014-2020, actúa en cinco grandes ámbitos u objetivos temáticos:

- Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
- Fomentar la adaptación al cambio climático y promover el aumento de resiliencia territorial para los riesgos naturales transfronterizos.
- Proteger y promover el medio ambiente y la eficiencia de los recursos.
- Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

Tabla 6. INTERREG V
Cuadro financiero INTERREG V España-Portugal (POCTEP) 2014-2020

Política de Cohesión			INTERREG V			Cooperación Territorial				
Contribución UE			Contribución UE			Contribución FEDER				
España	Portugal	Total	Aportación total europea		NT V-A % para España	INT V-A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional
28,600 mill	25,900 mill	351,800 mill €	10,100 mill €		75.7%	24.3%	10,100 mill €	6600 mill €	2100 mill €	500 mill €
			España (montante de los programas en los que está involucrado)	Portugal (montante de los programas en los que está involucrado)						
			1631.2 mill	1441.9 mill						
Cooperación Transfronteriza			INTERREG V-A España – Portugal (POCTEP) 2014-2020							
			Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT							
			FEDER otorgado						Inversión total en el territorio	
			320,505,054,83 €						427,731,653,21 €	
			Presupuesto por objetivos temáticos							
									Coste	Ayudas FEDER
			Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación						127,563,160	95,672,370
			Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas						106,458,712	79,844,034
			Promover la adaptación al cambio climático en todos los sectores						51,886,245	38,914,684
			Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos						126,531,910	94,898,932
			Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública						45,991,315	34,493,486
			Asistencia Técnica						25,819,035	21,946,180
			Total						484,250,377	365,769,686

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Interreg: European Territorial Co-operation (2015).

En este periodo de programación (véase tabla 6) observamos una mayor cuantía presupuestaria para la Política de Cohesión, y por consiguiente para los fondos INTERREG en los que la cuantía que se dedica a la cooperación transfronteriza resulta algo más preeminente, quedando la cooperación interregional insuficientemente presupuestada y con un crecimiento cuantitativo bastante escaso.

En este periodo, tanto España como Portugal, tienen una participación muy similar en los programas de cooperación territorial europea. El más significativo resulta ser otra vez el POCTEP, programa transfronterizo dedicado a la Raya Ibérica, el cual cuenta con un montante presupuestario de más de 320 millones de euros.

Hemos procedido a realizar un desglose por el coste que supuso cada objetivo temático y las ayudas FEDER que les fueron correspondidas. En este periodo el medio ambiente seguía teniendo un protagonismo bastante notable, pero se adhirieron con bastante significatividad en cuanto a fondos empujados la I+d+i y la competitividad empresarial.

No obstante, en algún momento determinado, habrá que terminar tomando en cuenta que la institucionalización administrativa del área fronteriza no sólo ha sufrido ampliaciones que podrían ser indeseables (transitando desde los municipios hasta las NUTS III e incluso las NUTS II, sino que, por propia naturaleza, la definición del espacio geoeconómico transfronterizo es flexible e incluso para distintos tipos de actividades y relaciones económicas (véanse en este sentido las reflexiones de Almonte, J. M. J. y García, F. J. P. (2017).

2.6. Nueva Política de Cohesión 2021-2027

Meses antes del final de INTERREG V ya se venían trazando propuestas y haciendo bocetos sobre la estructura que tendría el nuevo periodo de programación comunitario para la Política de Cohesión y la cooperación territorial. Se propusieron nuevas directrices para la nueva Política de Cohesión que comenzaría en 2021, con una especial atención y tentativas de reforma a la cooperación territorial, que contaría con cinco tipos de cooperación: transfronteriza, transnacional, ultraperiférica, interregional e innovación interregional.

En 2020 se alcanzó un acuerdo sobre el montante de fondos comunitarios a largo plazo para el período 2021-2027. El Consejo Europeo propuso asignar 7.930 millones de euros a la cooperación territorial europea.

Los objetivos primordiales de INTERREG se seguirán aplicando y mantendrán su objetivo prioritario de eliminar los obstáculos transfronterizos: además de financiar la cooperación interregional, se pretende apoyar los proyectos de innovación interregionales. Algunos de los obstáculos encontrados en investigaciones recientes por parte de la propia Dirección General Regional han sido las todavía persistentes dificultades en el transporte, los horarios diferentes, la falta de interoperabilidad de los servicios digitales conjuntos, el desentendimiento aún generado por cuestiones idiomáticas, las promulgaciones legislativas estatales sin medición del potencial impacto negativo sobre la frontera, así como las diferentes y persistentes disparidades económicas que se manifiestan en distintos costes de la vida, disimilares condiciones residenciales y dificultades para la homologación equitativa y legislativa del empleo y su salarización justa y digna. Verschelde, N. y Ferreira, R. (2019) recogen el diseño, la realización y los resultados de este estudio.

Las regiones con potencial de "especialización inteligente", es decir, existencia de posibilidades para la transformación económica y la diferenciación a través de la innovación aprovechando los recursos locales y las ventajas comparativas, recibirán apoyos financieros en sectores prioritarios.

La cooperación interregional y transfronteriza se verá facilitada por la nueva posibilidad de que una región utilice parte de su propia asignación para financiar proyectos en cualquier lugar de Europa, conjuntamente con otras regiones. La nueva generación de programas de INTERREG pretenderá ayudar a los Estados miembros a superar los obstáculos transfronterizos y a desarrollar proyectos conjuntos.

En definitiva, la nueva política de cohesión de la UE debe responder categóricamente a las necesidades y características del territorio, así como a los desafíos geográficos y oportunidades de regiones y ciudades. De ahí el papel fundamental de la dimensión territorial a fin de asegurar el bienestar socioeconómico, la cooperación, la interacción y conexión entre ciudades de distinto tamaño y zonas rurales colindantes (Urteaga, E., 2011).

CONCLUSIONES

Una vez obtenidos los distintos resultados en función de los objetivos propuestos en los epígrafes anteriores, procedemos a la enunciación de las diferentes conclusiones de nuestro estudio:

Lo primero que advertimos es una escasa distribución de fondos destinados a la cooperación territorial dentro del total de la Política de Cohesión, pero centrándonos en la financiación por estados miembros podemos extraer conclusiones bastante llamativas y contundentes. Cabe destacar que los países que reciben más fondos son los más desarrollados socioeconómicamente dentro del continente europeo, a saber, Alemania, Francia y Reino Unido. Inferimos que este desequilibrio obedece al hecho de que la reducción de disparidades económicas representa sólo una parte del conjunto de medidas destinadas a la cooperación territorial. Estos países revelan un interés preferente por promover un desarrollo equilibrado del territorio y todo ello unido a la creación de condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para cada ciudadano en todo el territorio, así como el acceso equitativo al sistema educativo. Aspectos que quedan de manifiesto tanto en la Constitución alemana como en la legislación francesa, aunque se materialicen en políticas nacionales diferentes en virtud de sus distintas estructuras político-administrativas, características culturales propias y, en definitiva, su propia historia. Precisamente, el proceso de construcción europea aboga por la convergencia de los distintos modelos nacionales.

España recibe fondos por encima de la media, pero no en cuantía tan elevada como estos anteriores. Por otro lado, nuestro país vecino, al otro lado de la frontera, recibe una cuantía bastante por debajo de la media. El carácter periférico y marginal de ambos países, junto a un fuerte retraso económico, sitúan a ambos países entre los más rezagados de la Unión.

Uno de los resultados que debemos analizar es la evolución del volumen de fondos de los distintos periodos INTERREG. El crecimiento más elevado que observamos es del primer periodo al segundo, en el que los fondos aumentan más del triple su volumen financiero. Las fronteras españolas, junto con Portugal, conforman una de las regiones limítrofes con menor desarrollo socioeconómico de Europa. Este hecho ha favorecido que España sea uno de los países más beneficiados por la política regional europea, especialmente en lo concerniente a cooperación transfronteriza y transnacional.

En los primeros años de INTERREG la aplicación de fondos sobre nuestra frontera era algo dispar, siendo los grandes beneficiados la comunidad de trabajo Galicia-Norte y el Algarve. Con el comienzo de INTERREG II comienzan a organizarse, de un modo más sistematizado, las partidas presupuestarias; aun así, resultan ser Galicia-Norte y Alentejo-Extremadura las principales comunidades de trabajo en cuanto a recepción

de inversiones. Durante la implantación de INTERREG III, Galicia-Norte y Castilla León-Norte proyectan la mayor significatividad. Las inversiones han tenido como eje la construcción de infraestructuras de interés común, especialmente aquellas relacionadas con la accesibilidad de territorios fronterizos. Mejoras que han propiciado y enriquecido relaciones comerciales entre las regiones implicadas. Esta mayor significatividad, en términos cuantitativos, se asocia directamente con la necesidad de vertebrar y conectar los principales puertos marítimos, aeropuertos y ciudades que conforman el Eje Atlántico.

Y, por último, sintetizamos las actuaciones más significativas a lo largo de la historia de INTERREG. El primero de los períodos, INTERREG I, ha apostado fundamentalmente por el fortalecimiento de las regiones fronterizas a través de la cooperación entre los estados. El segundo período, INTERREG II, más ambicioso, tanto en proyectos como en inversión disponible, no ha perdido de vista el objetivo principal de reducir el “efecto barrera” ni las metas propuestas en el primer periodo, sin embargo, ha puesto el acento en otras materias relativas al desarrollo socioeconómico, como la mejora de la cooperación empresarial entre las PYMES. El tercero de los periodos, INTERREG III, contempla, entre sus objetivos prioritarios, ofrecer respaldo económico a las regiones más desfavorecidas, fomentar las zonas industriales y rurales e impulsar el empleo. INTERREG IV, el cuarto de los períodos, afronta nuevos desafíos derivados de la internacionalización de las economías dentro del territorio europeo. Todo ello sumado a la consolidación de la convergencia social y económica propuesta en la Política de Cohesión. Y en el último periodo, INTERREG V, las partidas presupuestarias más nutridas fueron la I+d+i y las actuaciones medioambientales, con un predominio de proyectos en Galicia- Norte de Portugal.

A lo largo de su evolución, el programa INTERREG ha ido adaptando sus prioridades a las necesidades cambiantes de las regiones. En líneas generales, se observa una inclinación inicial por promover la convergencia económica y social dentro de la UE, poniendo el foco en las regiones menos desarrolladas. Posteriormente, se han ido incorporando paulatinamente objetivos medioambientales y de sostenibilidad, de forma paralela a la preocupación creciente por estas cuestiones. Los cambios en el panorama económico global, protagonizados por la innovación, la competitividad, la investigación, el desarrollo tecnológico, la digitalización y el emprendimiento, también han motivado un cambio de paradigma en la distribución de los fondos comunitarios. Otras partidas

que han ido ganando terreno, dentro del programa INTERREG, han sido la migración, la seguridad y la salud pública, entre otros. Temas cruciales que requieren de un abordaje interregional para lograr soluciones conjuntas.

Por su parte, la Política de Cohesión encara desafíos actuales, como es el crecimiento inteligente mediante el estímulo a la innovación, la digitalización y la competitividad en los sectores empresariales e industriales. La transición verde, orientada hacia la consecución de una economía sostenible y de baja emisión de carbono, promoviendo la conservación del medio ambiente, también forma parte de sus objetivos prioritarios. El fomento de la cohesión social, unido al objetivo de inclusión social mediante la mejora del acceso a oportunidades laborales, educativas y de formación de calidad son también ejes prioritarios de esta política. Sin olvidar la inversión en infraestructura eficiente y sostenible, priorizando el transporte, la energía y la infraestructura digital para mejorar la conectividad y la sostenibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aliseda, J. M., Muñiz, M. P., y Flores, S. G. (2005). “La iniciativa comunitaria INTERREG III en España”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 267-284.
- Almonte, J. M. J., y García, F. J. P. (2017). “Evolución de los límites de la frontera luso-española en los programas transfronterizos. Reflexiones y propuestas”. In *Comercio Internacional: Una perspectiva regional* (p. 16). Universidad Pablo de Olavide.
- Calderón Vázquez, F. J. (2015). “Repasando la frontera hispano-portuguesa: Conflicto, interacción y cooperación transfronteriza”. *Estudios fronterizos*, 16(31), 65-89.
- Castro, L. D., Vieira, E., y Ferreira, P. (2013). “La gestión de la solidaridad europea: los programas INTERREG en la región fronteriza Galicia-Norte de Portugal”. *RUE: Revista universitaria europea*, (18), 83-101.).

- Covas, A. y Ramos, A. (2017). “A cooperação transfronteiriça no Sudoeste peninsular: Um ensaio de meso-prospectiva”. *Polígonos. Revista de Geografia*.
- De Blas, X. X. P., y Fabeiro, C. P. (2017). “La Eurorregión Galicia-Norte de Portugal y los modelos de cooperación transfronteriza”. *Polígonos: Revista de geografia*, (29), 11-35.
- De la Macorra Cano, L. F. (2005). “Caracterización socioeconómica de la Raya Ibérica. En Economía de las Comunidades Autónomas: la Raya Ibérica: centro-sur”. *Revista de Estudios Extremeños*, Badajoz (España), 61 (1), pp. 15-30.
- De Pablos, I. H. (2003). “Luces y sombras de la iniciativa comunitaria INTERREG”. In *La economía regional en el marco de la nueva economía* (pp. 225-234). Servei de Comunicació i Publicacions.
- De Pablos, I. H., y Blanco, B. O. (2009). “Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea”. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (16), 191-215.
- Domínguez, L. (2008). “La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006)”. *Las estructuras de cooperación*, 13-48.
- Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G., y Galán, A. G. (2021). “Cooperación transfronteriza España-Portugal (INTERREG II): Participación de la Junta de Andalucía en el tramo regional Andalucía-Algarve”. (Vol. 48). *Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva*.
- European Commission-Interreg (European Territorial Co-operation) (2015), “Interreg: European Territorial Co-operation”, European Commission, <<https://acortar.link/inPUJW>>, 13 de enero de 2021.
- Galarza, M. E., Álvarez, A. R. y Moreno, J. (2009). “La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas”. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (14), 157-184.

- Herederro de Pablos, M. I. y Olmedillas Blanco, B. (2002). “La política estructural comunitaria y la iniciativa comunitaria INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea”.
- Huet, P. G. D., Soler, M. M. y Domènech, M. E. C. (2009). “La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13(32), 121-150.
- López-Davalillo Larrea, J. (2015). “Las eurociudades rayanas: Tui/Valença, Verín/Chaves, Badajoz/Elvas; Ayamonte/Sto Antonio Vilareal”. *Espacio Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía*, 8, 131-167.
- Medina-García, E. (2021). “La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(209).
- Morata, F. (2010). “Euroregions i integració europea”. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(1), 0041-56.
- Navas Sánchez-Élez, M. V. (2020). “Aproximación a los estudios de la frontera hispano-portuguesa”. *Études romanes de Brno*. 2020, vol. 41, edición. 1, págs. 41-60
- Puentes, M. J. M. (2003). “El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7(15), 717-740.
- Rosales, I. R., Fernando, L. y Cano, M. Y. (2006). “Área transfronteriza Alentejo, Extremadura y Centro. Situación socioeconómica y perspectivas”. *Revista de estudios extremeños*, 62(3), 1145-1166.
- Salgado, A. R. (2010). “La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa”. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (18), 141-154.
- Santamaría, J. M. T. y González, R. C. L. (2014). “Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y

- cooperación transfronteriza”. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 18.
- Sobrido-Prieto, M. (2004). “El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”.
- Torres, J. B. y Suárez, A. I. (1995). “La Política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los Programas INTERREG”. *Revista de Estudios Regionales*, 2, 181-212.
- Uceda, J. M. y i Vives, M. C. (2018). “Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: análisis comparativo a partir de INTERREG IV-A”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (78), 154-179.
- Urteaga, E. (2011). “Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido”. *Estudios geográficos*, 72(270), 263-289.
- Verschelde, N. y Ferreira, R. (2019). “Experiencias de cooperación transfronteriza en la Unión Europea y su impacto a nivel regional”. *Gordon, BL and Guillermo Ramírez, M. La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Catarata, Madrid.

La construcción europea en la percepción de los países centroeuropeos: una perspectiva histórica

European integration in the perception of Central European countries: a historical perspective

PETRA MĚŠŤÁNKOVÁ, DANIEL ESPARZA Y ONDŘEJ FILIPEC

Universidad Palacký de Olomouc

petra.mestankova@upol.cz ; daniel.esparza@upol.cz; ondrej.filipec@upol.cz

ORCID: 0000-0002-0702-3884; 0000-0002-6596-6813; 0000-0002-9046-1577.

Recibido: 12/07/2023. Aceptado: 18/03/2024.

Cómo citar: Měšťánková, Petra; Esparza, Daniel y Filipec, Ondřej, “La construcción europea en la percepción de los países centroeuropeos: una perspectiva histórica”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 288-317.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.288-317>

Resumen: Este artículo se enfoca en los países centroeuropeos y su relación hacia la UE. Examina las percepciones de los actores políticos más relevantes hacia la UE. También las políticas más relevantes para la integración europea promovidas desde estos países desde que entraron en la UE en 2004 hasta 2020. Se explica en perspectiva histórica, al menos parcialmente, cómo han influido determinadas percepciones del pasado en sus discursos y políticas comunitarias. De esta manera, una de las contribuciones más destacadas de estos países en las políticas europeas se sitúa en la seguridad de las fronteras. Las elites políticas se centran principalmente en la defensa de sus Estados frente a Rusia y otras “amenazas” del Este.

Palabras clave: Unión Europea, Europa Central, euroescepticismo, europeísmo, expansionismo ruso

Abstract: This article focuses on Central European countries and their relationship with the EU. It examines the perceptions of the most relevant political actors towards the EU. It also looks at the most relevant policies for European integration promoted by these countries since they joined the EU in 2004 until 2020. It is explained from a historical perspective, at least partially, how certain perceptions of the past have influenced their discourses and community policies. Thus, one of the most prominent contributions of these countries to EU politics is the security of borders. The political elites focus mainly on the defense of their states against Russia and other “threats” from the East.

Keywords: European Union, Central Europe, Euroscepticism, Europeanism, Russian expansionism

INTRODUCCIÓN

Los cambios más significativos en la historia de la Unión Europea (UE) están relacionados con el final de la Guerra Fría. Fue el punto de inflexión que provocó, por una parte, la propia transformación y conversión de la organización con un nuevo nombre: Unión Europea, al mismo tiempo que otra Unión, la que había dominado el bloque comunista, se desvanecía: la Soviética. Aquel escenario abrió el camino a la ampliación de la propia UE hacia el Este, hacia el espacio que anteriormente había ocupado el expansionismo ruso.

La UE no sólo perseguía intereses económicos en la región, sino también la estabilidad de su frontera oriental. Esto la puso en colisión directa con los intereses de Rusia, que, sin embargo, atravesaba una crisis interna en la década de 1990 y no tuvo capacidad para dificultar o imposibilitar la ampliación de la UE hacia el Este. Durante este proceso (2004, 2007, 2013), de los trece países que se unieron a la UE, once venían con el denominador común de un pasado comunista, y nueve de ellos bajo la órbita soviética, si bien cada uno contaba con experiencias diferenciadas.

Este artículo se enfoca en Polonia, Hungría y República Checa, tres países centroeuropeos que estuvieron integrados en el bloque comunista y en la órbita soviética hasta 1989.¹ En este sentido, se examinan las percepciones de los actores políticos más relevantes hacia la UE, y las políticas más relevantes para la integración europea promovidas desde estos países, desde que entraron en la UE, en 2004, hasta 2020. Se trata del periodo anterior a la crisis sanitaria covid-19 (desde marzo de 2020) y a la guerra de Ucrania (a partir de 2022), que tuvieron un impacto significativo en las sociedades en cuestión, incluidos los transformaciones políticas. El periodo posterior a 2020 no se aborda en este artículo —salvo algunas menciones comparativas puntuales—, pues precisa de una investigación específica.

¹ Estos tres países junto con Eslovaquia forman el Grupo de Visegrado (V4), una formación centroeuropea fundada en 1991. Sin embargo, este trabajo no está enfocado específicamente hacia el V4, y no incluye un estudio de sus cuatro miembros. Más información sobre el V4, en: Ferrero-Turrión, Ruth. (2021). “Visegrado y la Unión Europea frente al espejo”. *Política exterior*. 35(199), 114-120.

Es necesario establecer una definición general y operativa de los conceptos utilizados: europeísmo, euroescepticismo y antieuropeísmo. Estos conceptos tuvieron gran popularidad y alto número de investigaciones en la primera década del siglo XXI cuando se desarrolló el debate teórico conceptual sobre europeísmo y euroescepticismo.² Por (a) europeísta, se entiende a quien —en líneas generales— percibe la UE positivamente y quiere mayor integración de la UE; por (b) euroescéptico, a quien —en líneas generales— acepta la UE, pero la percibe y la expresa cómo mínimo de forma ambigua, con el objetivo primordial de que no avance la integración europea, incluso que retroceda. Lógicamente en cada uno de estos grupos hay diferentes niveles de intensidad, así como elementos contradictorios. Un tercer nivel (c), el antieuropeo, estaría relacionado con quien no solo no acepta la UE, sino que la quiere destruir —o cómo mínimo sacar a su país de la UE—, algo que en el caso de los países centroeuropeos ha sido hasta el momento una tendencia minoritaria y residual.

Para realizar la parte empírica se ha procedido a una búsqueda heurística documental. Por una parte, fuentes primarias, como discursos de los líderes políticos con más peso en la toma de decisiones e influencia pública internacional (presidentes, primeros ministros y ministros de exteriores); por otra parte, fuentes secundarias, como artículos de prensa especializada y bibliografía relevante. Los resultados hasta principios de la segunda década del siglo XXI, se han organizado por países y por aproximación ideológica hacia la UE: europeístas y euroescépticos; así como en el periodo antes y después de la entrada en la UE.

Además de describir y clasificar las principales posiciones y contribuciones a la construcción europea, se pretende explicarlas en perspectiva histórica, lo que hemos llamado el peso de la Historia. De ahí que hayamos seleccionado especialmente aquellas intervenciones o

² Más información, en: Kaniok, Petr y Vlastimil Havlík. (2016). “Populism and Euroscepticism in the Czech Republic: Meeting Friends or Passing By?”. *Romanian Journal of European Affairs*. 16(2), 20-35; Taggart, Paul y Aleks Szczerbiak. (2004). “Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe”. *European Journal of Political Research*. 43, 1-27; Kopecky, Petr y Cas Mudde. (2002). “The Two Sides of Euroscepticism: Party Position on European Integration in East Central Europe”. *European Union Politics*. 3(3), 297-326; Esparza, Daniel. (2012). “El sustrato histórico del euroescepticismo checo”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 140, 1-25.

declaraciones de los líderes centroeuropeos que hayan contenido un trasfondo histórico. Por tanto, se hace necesario presentar una breve introducción sobre algunos denominadores comunes en los respectivos países, relacionados con la percepción de la Historia en su contexto europeo, algo que servirá para comprender discursos y posiciones hacia determinadas políticas comunitarias.

1. UN CONTEXTO COMÚN HISTÓRICO-SIMBÓLICO

En todos los Estados se producen construcciones historiográficas que generan relatos dominantes de hechos pasados —transmitidos en libros de texto y medios de comunicación principalmente—, siempre con consecuencias sobre percepciones en el presente. En el caso que nos interesa para este trabajo, nos centramos en la UE no solo como sujeto político, sino también como una entidad sobre la que se proyectan significados simbólicos desde interpretaciones interesadas de la historia.

La interpretación de la Historia, como sustrato simbólico que influye en la percepción del presente, es un factor a tener en cuenta —aunque no el único—, para explicar las sucesivas identificaciones hacia la UE de los principales líderes políticos de los países centroeuropeos. Por esta razón, es necesario ordenar y mostrar algunos significados simbólicos (interpretaciones) de la Historia, en su contexto europeo, de los tres países con los que vamos a trabajar en esta investigación. Se pretende ofrecer, al menos, algunas claves que nos ayuden a comprender las diversas identificaciones hacia la UE, a través del discurso y posiciones políticas en momentos clave de la construcción europea.

Las reconstrucciones simbólicas no son verdades históricas. Suelen estar asociadas a construcciones historiográficas dominantes, que además están sujetas a cambios con el paso del tiempo, o con el cambio de regímenes políticos. Sin detenernos en los numerosos detalles y matices que podemos encontrar en cada uno de los países, es necesario presentar una breve reconstrucción de un mínimo común denominador, pues la Unión Europea no es un sujeto político que surge de la nada en estos países, sino una entidad a la que se le ha proyectado un sustrato histórico-

simbólico asociado a un Otro más poderoso, que dependiendo de para quién, tiene unas denotaciones más positivas o más negativas.³

Este mínimo común denominador lo encontramos en diferentes momentos de la Historia contemporánea: todos han estado bajo la órbita de otros imperios: germano (Austria, Prusia y/o Alemania); ruso (Rusia, la URSS); y/o bajo la amenaza del imperio Otomano (en el caso húngaro, además bajo la órbita de este imperio durante la edad moderna). También en el caso de Hungría, desde 1867, pasó a tener una posición activa y autónoma dentro del imperio Habsburgo. En mayor o menor intensidad, los tres países han desarrollado relatos nacionales donde hay encerrada una traición, agresión y/o invasión, durante el siglo XX de alguno de los imperios citados —con excepción del Otomano—, en las dos guerras mundiales y la Guerra Fría; así como traiciones o castigos de peso de uno o varios Estados considerados hasta la segunda década del siglo XXI, los motores o el eje central de la UE: Francia y Alemania.⁴

No es posible desarrollar cada uno de los matices que encierra cada uno de los casos, porque llevaría un trabajo exclusivo para esta materia. Pero todos están unidos por la construcción de unos relatos nacionales contemporáneos en los que estos países han estado sometidos a los caprichos de la geopolítica mundial, a los designios de un Otro más poderoso. Desde esta visión y sentimiento de su propia historia, en estos países ha emergido la consecuente idea de una cuestión nacional siempre frágil y amenazada por un agente exterior, del que hay que protegerse.

Sin embargo, las interpretaciones o reacciones a cómo superar esa historia traumática no se producen de la misma forma en todos los sujetos. La cuestión de cómo afrontarla es entendida de formas diversas. Por poner un solo ejemplo con respecto a las percepciones de la UE, encontramos: a) posiciones cerradas y defensivas (euroescépticos), porque la desconfianza por lo exterior prolonga el uso político del trauma; b) posiciones abiertas y atrevidas (europeístas), porque creen que así superan el trauma. Estas dos visiones antagónicas del significado de la UE tal vez estén bien

³ Esparza, Daniel. (2010a). *Identidad nacional y el Otro: La República Checa frente a la Unión Europea*. Olomouc. Univerzita Palackého v Olomouci, esp. pp. 29-53.

⁴ Hloušek, Vít y Petr Fiala. (2021). “The future of Europe and the role of Eastern Europe in its past, present, and future 2. A new critical juncture? Central Europe and the impact of European integration”. *European Political Science*. 20, 243–253.

representadas en la figura de los dos primeros presidentes de la República Checa: Václav Havel (1993-2003) y Václav Klaus (2003-2013).

El primero, Havel, abierto a la UE, la percibía como la superación de los traumas de la historia checa reciente, un lugar de reconciliación, paz, libertad y democracia, donde la identidad checa florecería con mayor ímpetu una vez dentro. El segundo, Klaus, cerrado a la UE, la mostraba como una amenaza, al convertirse esta en un superestado, como si se tratara de una versión moderna del Tercer Reich o de la URSS, donde la identidad checa (y por ende de todas las naciones) se disolvería como un azucarillo en el café.⁵

Estas dos visiones nos sirven de ejemplo para preparar el terreno que nos proponemos recorrer. Así, pasamos a continuación a observar directamente las identificaciones y las posiciones gubernamentales y presidenciales en el proceso de construcción europea, desde que se convirtieron en Estados libres tras la caída —a partir de 1989— de los regímenes comunistas de Europa Central y Oriental.⁶

2. ANTES DE LA ADHESIÓN: POSICIONES Y PERCEPCIONES HACIA LA UE

Inmediatamente tras la caída del comunismo la prioridad de la política exterior en estos tres países (República Checa hasta 1993 como Checoslovaquia) giró en torno al lema: “vuelta a Europa”, que significaba vuelta al Oeste, el lugar natural al que estos países creían pertenecer, y que la Guerra Fría los situó en el Este. Un Oeste encarnado por la OTAN, y por la entonces CEE (UE a partir de la entrada en vigor de Tratado de Maastricht en 1993). Para la mayoría de los representantes de la nueva elite política surgida con la democracia, el Oeste representaba un modelo de

⁵ Esparza, Daniel. (2010b). “National Identity and the Other: Imagining the EU from the Czech Lands”. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*. 38(3), 413-436; Hloušek, Vít y Petr Kaniok. (2016). “Strategic or Identity-based Euroscepticism? The Euro Discourse of Vaclav Klaus”. *Romanian Journal of Political Science*. 14(1), 35-60.

⁶ Sobre la transición democrática en los países poscomunistas veáse Linz, Juan J. y Alfred Stepan. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore. Johns Hopkins University Press; Měšťánková, Petra y Ondřej Filipec. (2019). *Transition to Democracy in Central Europe*. Olomouc. Iuridicum Olomoucense.

desarrollo político y económico, democracia y libre mercado; también un protector militar frente a Rusia.

En el periodo anterior a la entrada en la UE, el deseo por formar parte de esta superó cualquier alternativa. Si bien, ya en este periodo se pudieron distinguir discrepancias de posiciones y visiones entre los partidos políticos sobre la integración europea. El europeísmo guiaba los partidos social-demócratas, como el checo ČSSD (Partido Socialdemócrata Checo), el húngaro MSZP (Partido Socialista Húngaro) o el polaco SLD (Alianza de la Izquierda Democrática), que fueron partidos potentes durante el proceso de adhesión, y encabezaron los gobiernos de los respectivos países en el momento cuando se produjo la ampliación al Este. También a los partidos demócrata-cristianos, como el checo KDU-ČSL (Unión Cristiana y Demócrata-Partido Popular Checoslovaco), el polaco PO (Plataforma Cívica) o partidos liberales como el checo US-DEU (Unión de la Libertad-Unión Democrática), y el húngaro SzDSz (Alianza de los Demócratas Libres). Por el contrario, los liberal-conservadores y conservadores como el checo ODS (Partido Democrático Cívico), el húngaro Fidesz (Alianza de Jóvenes Demócratas) y el polaco PiS (Ley y Justicia) se les puede clasificar, por entonces, como euroescépticos, mostrando dudas o temor a que la pertenencia a la UE significara el recorte de su soberanía nacional.

Ya a mitad de los años 90 el entonces primer ministro checo Václav Klaus (ODS) hablaba del peligro “de la pérdida de identidad nacional”⁷. Así que había dos visiones contrapuestas de la nación que determinaban las actitudes hacia la UE: una visión de la nación basada en una lengua y una etnicidad comunes y una visión de una comunidad de ciudadanos. La primera considera arriesgado cruzar las fronteras del Estado-nación y la segunda, beneficioso.⁸

Una vez decidida la ampliación al Este, las instituciones europeas, sobre todo la Comisión, tomaron un fuerte control sobre la preparación de los países candidatos. Hubo que hacer numerosas reformas que no siempre fueron bien explicadas a la ciudadanía. Provocaron cansancio hacia el proceso de adhesión, y los partidos que lo lideraron acabaron perdiendo las elecciones a nivel nacional tras la adhesión, para ser sustituidos por

⁷ Pehe, Jiří. (1995). “The Choice between Europe and Provincialism”. *Transition*, 14-19, esp. p. 15.

⁸ Hloušek y Fiala. (2021). “The future of Europe.....”, esp. p. 250.

gobiernos euroescépticos.⁹ Esto ocurrió en Polonia ya en 2005, en la República Checa en 2006, y en las elecciones húngaras de 2010.

3. DESPUÉS DE LA ADHESIÓN A LA UE: POSICIONES HACIA LA UE

3. 1. Europeístas

Una vez dentro de la UE, las mayores dosis europeístas vinieron de Polonia, con el gobierno de Donald Tusk (2007-2014), y el ministro de asuntos exteriores Radosław Sikorski (2011-2014). Ambos políticos procedían del PO (una parte de la facción del PPE en el Parlamento Europeo), que desde 2018 está inmersa en la coalición liberal-verde Coalición Ciudadana (KO). Los europeos se asocian principalmente a corrientes liberales relacionadas, sobre todo, con la defensa de los derechos y libertades fundamentales, y las instituciones independientes. En la República Checa, los principales partidos proeuropeos eran el liberal-conservador TOP 09 (Tradición-Responsabilidad-Prosperidad 09, parte del PPE) y el social-liberal Partido Pirata Checo (parte de los Verdes/ALE). Figuras políticas como Karel Schwarzenberg (ministro de Asuntos Exteriores 2007-2009 y 2010-2013) y Luděk Niedermayer (vicepresidente del Banco Nacional Checo 2000-2008, y eurodiputado por TOP 09 2014-presente) expresaron posturas muy positivas sobre la UE. En Hungría, las voces proeuropeas se vieron eclipsadas por el duro discurso euroescéptico de Viktor Orbán, pero incluso desde otros partidos de la oposición, como Jobbik, con un fuerte componente euroescéptico. Así, el espacio proeuropeo se limitó a unos pocos partidos de la oposición, como la socialdemócrata Coalición Democrática (DK) y sus caras visibles: Ferenc Gyurcsány (primer ministro 2004-2009) o Klara Dobrev (vicepresidenta del Parlamento Europeo 2019-2022).

Con respecto al europeísmo, observemos los discursos de Tusk y Sikorski. Ambos defendían que la UE había fortalecido al país, así como su soberanía nacional al aliarse con los países que compartían los mismos

⁹ Rupnik, Jacques. (2007). “Is East-Central Europe Backsliding? From Democracy Fatigue to Populist Backlash”. *Journal of Democracy*. 18(4), 17-25.

valores, asociando a la UE con “una paz de larga duración”¹⁰. Tusk se remontaba a las experiencias europeas de guerras pasadas para que no se vuelvan a repetir. Para él, la UE representaba y representa la respuesta a las guerras y regímenes autoritarios, depresión económica y egoísmo nacional. La caída del comunismo en 1989 fue uno de los momentos claves en la historia de la UE, ya que permitió la unidad de Europa.¹¹ La UE estaba además asociada a valores democráticos y de desarrollo económico. Así, los fondos europeos ayudaron al crecimiento económico, a la generación de los puestos de trabajo o a la mejora de transportes. Los pilares en los que se erige son la responsabilidad y solidaridad. Sikorski en su discurso en el parlamento polaco sobre la política exterior en 2013 comparó la UE con el Imperio romano:

Una entidad, que por lo menos en la Europa Occidental, definió una estructura de asentamiento, red de carreteras y la base del derecho que se sigue usando hoy en día. Sólo que nuestra Unión es mejor, porque no se creó mediante conquista, sino por adhesión voluntaria. Todos sentimos que la cuestión de las fronteras en la integración europea es la cuestión de nuestra seguridad y quizá de la civilización occidental.¹²

También se pronunciaron en contra de la política de los intereses nacionales. Sikorski criticó el uso del concepto “intereses nacionales”, recordando las palabras del difunto expresidente checo Václav Havel:

¹⁰ Sikorski, Radosław (2014). “Remarks by Minister Radosław Sikorski at the Polish Ambassadors ‘Conference’”, en https://www.msz.gov.pl/en/p/msz_en/ministry/polish_diplomacy_archive/former_ministers/remarks_by_radoslaw_sikorski/remarks_by_minister_radoslaw_sikorski_at_the_polish_ambassadors_conference_warsaw_25_july_2014 (fecha de consulta: 25/05/2019)

¹¹ Tusk, Donald (2012). “Speech of Prime Minister Donald Tusk at the Walther Rathenau Prize award ceremony in Berlin”, en <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/speech-of-prime-minister-donald-tusk-at-the-walther-rathenau-prize-award-ceremony-in.html> (fecha de consulta: 25/05/2019)

¹² Sikorski, Radosław. (2013). Government Information on the Polish Foreign Policy in 2013, en *Yearbook of Polish Foreign Policy 2011-2015*. Warszawa. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2020. (pp. 41-58, esp. p. 47).

Levantar la voz sobre unos inciertos intereses nacionales es simplemente una manera de enmascarar falta de confianza y desde luego no es la manera de ganar prestigio o una posición especial dentro de la Unión.¹³

Sikorski tomó a España —con un número de población aproximada, en torno a los 40 millones— como referente para animar a Polonia a optar por un mayor peso en la UE. Abogó por una mayor integración, tanto política como económica. Destacó que una federalización de la UE no significaría la desaparición de los estados miembros.¹⁴

En el marco institucional, este periodo europeísta del gobierno polaco generó propuestas de cambios en el marco institucional. Su planteamiento se enfocó hacia un mayor liderazgo de la Comisión Europea —por ejemplo en la gobernanza económica—, que no obstante debería estar más controlada por el Parlamento Europeo. También fomentó un mayor vínculo con los ciudadanos, para que las elecciones europeas estimulen el “demos” europeo, como por ejemplo a través de listas pan-Europeas de candidatos. También propuso que la posición del Presidente de la Comisión Europea se fusionara con la posición del Presidente del Consejo Europeo. En el plano económico, la zona euro era considerada un pilar clave e indispensable de la UE.

Este destacado europeísmo polaco, entre 2007 y 2014, tuvo repercusión en la UE y se le devolvió con cargos importantes en las instituciones europeas, siendo el mayor logro la presidencia del Consejo Europeo de Donald Tusk (2014-2019); también Jerzy Buzek que pasó a ser el presidente del Parlamento Europeo (2009-2012).

3. 2. Euroescépticos

Los partidos euroescépticos han sido estudiados en los contornos de los conceptos de populismo y retroceso democrático.¹⁵ Trata precisamente

¹³ Sikorski, Radosław. (2012). “The Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy for 2012”, en *Yearbook of Polish Foreign Policy 2011-2015*. Warszawa. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2020. (pp. 27-40, esp. p. 35).

¹⁴ *Ibid.*, esp. p. 37.

¹⁵ Sobre el retroceso democrático en Europa Central y Oriental véase Ágh, Attila. (2019). *Declining Democracy in East-Central Europe. The Divide in the EU and Emerging Hard*

de la confrontación de ideas sobre la integración europea y los valores que la UE debería defender en primer lugar. Es el choque entre los valores liberales y también la defensa de las estructuras de la UE, contra los valores conservadores y nacionalistas presentados como tradicionales.

De los euroescépticos más influyentes se pueden citar a Václav Klaus (2003-2013, como presidente de la República Checa; y como primer ministro entre 1990-1996), a Viktor Orbán como primer ministro en Hungría desde 2010 (en su mandato anterior a la adhesión a la UE, no mostró un euroescepticismo marcado); y a Jarosław Kaczyński, en Polonia, como primer ministro entre 2006-7, y como presidente del PiS, partido gobernante entre 2005-2007, también entre 2015 y 2023. Klaus y Orbán han sido durante años considerados los líderes liberales en sus países; en el caso de Orbán por su actitud en contra del comunismo (el fundador del Fidesz en 1988); en el caso de Klaus, por su política neoliberal en la transición económica. Los dos pasaron de ser líderes liberales a convertirse en los líderes nacionales conservadores y populistas con tendencias autoritarias.

Lo que une a los euroescépticos centroeuropeos es el hecho de utilizar en su discurso la experiencia del comunismo y la lucha contra él. En el caso de Orbán, utiliza la retórica revolucionaria, usada al inicio de la transición a la democracia para completar “el golpe de estado constitucional contra la democracia establecida”¹⁶. Es una retórica revolucionaria que destaca ciertos hitos históricos para movilizar a la ciudadanía, sobre todo cuando se refiere a migración o terrorismo. Esto le ayuda a crear una imagen de un líder fuerte que sigue estando con los húngaros durante los momentos decisivos.

Estos líderes hablan sobre el “realismo” que hay que ejercer en la política europea. Klaus (ODS) y Kaczyński (PiS) denominan su política hacia la UE como eurorrealismo. Fue en 2001 cuando el ODS checo fundó su manifiesto eurorrealista, de claro corte euroescéptico. En general la evolución de ese “eurorrealismo” ha consistido en destacar ciertos peligros que residen en la seguridad, vinculada en los últimos años con la

Populism. Cheltenham, Northampton. Edward Elgar; Bakke, Elisabeth y Nick Sitter. (2022). “The EU’s Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010”. *Perspectives on Politics*. 20(1), 1-16.

¹⁶ Szilágyi, Anna y András Bozóki. (2015). “Playing It Again in Post-Communism: The Revolutionary Rhetoric of Viktor Orbán in Hungary”. *Advances in the History of Rhetoric*. 18(1), 153-166, esp. p. 162.

inmigración y terrorismo; también en la agresividad rusa, en el caso de polacos. Asimismo recelan constantemente del proyecto europeo. Niegan cualquier aumento de la integración europea. Desde su punto de vista, los procesos europeos son demasiado centralizados y regulados, algo que limita la libertad e independencia de los Estados. Hacen hincapié en la soberanía nacional, precisamente lo que los europeístas Havel o Sikorski criticaban. Para Kaczyński la nación es una de las más importantes expresiones de la comunidad junto con la familia, algo a defender por encima de todo. Defiende, por tanto, la diversidad de los estados miembros, los cuales tienen que protegerse frente a la agresividad cultural de un “demos” europeo¹⁷.

Todos estos líderes han defendido y defienden valores conservadores. La influencia de la religión es muy patente en el caso de Orbán y Kaczyński, pero nada en Klaus, que no obstante sí se refiere a los valores tradicionales. Orbán defiende una Europa cristiana y está en contra del multiculturalismo. Esto también está vinculado con su interpretación de la historia húngara. Él percibe su país como la puerta de los Balcanes, como un muro cristiano contra las invasiones (anteriores) del imperio Otomano:

Tenemos muchas cosas por las que luchar: por una Europa de los estados libres, cristianos e independientes con orígenes comunes, valores comunes, historia común, conexión geográfica y geopolítica, donde protegemos la igualdad entre el hombre y la mujer: libertad y responsabilidad; competición justa y solidaridad; orgullo y humildad; justicia y compasión. Esto es lo que somos: esto es Europa. Europa es Grecia, no Persia. Es Roma, no Cartago. Es el cristianismo, no el califato. Diciendo esto no creemos que somos mejores, sino que somos diferentes.¹⁸

En relación con la UE, es preciso comprender que los euroescépticos no quieren abandonar la UE, sino reformarla. Kaczyński adoptó una línea dura contra las instituciones europeas, a las que acusó de representar a una corriente liberal de izquierda. Las instituciones europeas representaban el

¹⁷ PiS (2014). “Zdrowie, praca, rodzina. Program prawa i sprawiedliwości 2014”, en <https://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd7dba8c1e567fe729741baaf33.pdf>, esp. pp. 12-13, 157-159. (fecha de consulta: 20/06/2023)

¹⁸ Orbán, Viktor (2016). “A Magyar Reformok Működnek!”, en <https://index.hu/video/2016/02/28/orban-viktor-evertkelo/> (fecha de consulta: 20/06/2023)

Otro contra los que se pronunciaba. Según su visión, estas no discutían con nadie e intentaban imponer valores ajenos a la sociedad polaca.

Kaczyński pretendía que la UE fuera una asociación de estados independientes, propuesta que recuerda a la Unión de estados europeos de Charles de Gaulle. Kaczyński puso énfasis en la igualdad de los estados, en oposición a lo que según él era la “eurodominación”, en clara alusión al dominio alemán. La UE debe ser una unión democrática que reside en los estados nacionales, unión abierta a otros países y unión basada en sus orígenes civilizadores, no sobre un constructivismo social: “no hagamos europeos, porque los europeos no existen”¹⁹. En un sentido similar, Orbán habla sobre una “alianza de naciones libres”²⁰, pero no se pronuncia en el sentido de volver a antes de Maastricht. El único que abogaba a este regreso era Václav Klaus, si bien representaba una posición minoritaria.

Tanto Kaczyński como Orbán han dado la espalda a la democracia liberal, debilitando los contrapesos en sus respectivos países, y sobre todo fortaleciendo el poder ejecutivo y su influencia sobre el poder judicial. A partir de 2020, Hungría ya se califica como un autoritarismo electoral.²¹ En reacción al deterioro de la democracia liberal, la UE activó el mecanismo para la protección del estado de derecho en los dos países, el artículo 7(1) TEU, lo que ha sido analizado en detalle en los últimos años.²² Un procedimiento que ha sido llamado en Polonia la cruzada ideológica.²³

¹⁹“ Zdrowie, praca, rodzina... ”, esp. p. 159.

²⁰ AALEP (2019).“ PM Viktor Orbán's Vision of Europe and of Democracy”, en http://www.aalep.eu/pm-viktor-orban's-vision-europe-and-democracy?fbclid=IwAR1UvpHaB2125xcHh8Nld_OoxW2NEukXcvdCew1WKzBR2pM9hKFZvLgn9-g (fecha de consulta: 22/06/2023)

²¹ V-dem. (2020). *Autocratization Surges–Resistance Grows. Democracy Report 2020*. University of Gothenburg. V-dem Institute, esp. p. 13.

²² Martín y Pérez de Nanclares, José. (2019). “La Unión Europea como Comunidad de Valores: A Vueltas con la Crisis de la Democracia y del Estado de Derecho”. *Teoría y Realidad Constitucional*. 43, 121-159; Krzywón, Adam. (2020).“ La Defensa y el Desarrollo del Principio de Independencia Judicial en la Unión Europea”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 119, 85-117; Martín Arribas, Juan José. (2022). “Las instituciones frente a los ‘chicos malos’ del club europeo”. *Revista de Estudios Europeos*. 80 (julio-diciembre), 1-38.

²³ PolskieRadio24.pl (2019). “Jarosław Kaczyński: dziś w Unii Europejskiej prawo jest podważane”, en <https://polskieradio24.pl/5/1222/artykul/2302227,jaroslaw-kaczynski-dzis-w-unii-europejskiej-prawo-jest-podwazane> (fecha de consulta: 22/06/2023)

4. APORTACIONES CENTROEUROPEAS A LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

La convulsa historia de Europa Central sigue influyendo en las decisiones políticas actuales. Como ya se ha señalado, las actitudes hacia la UE dependen del partido o partidos políticos que estén actualmente en el poder. En esta sección queremos centrarnos en las posiciones particulares de los países centroeuropeos respecto a determinadas políticas de la UE. Las hemos dividido en dos ejes: (1) el primero se refiere a la forma misma de la integración europea. Mientras que los euroescépticos, populistas y nacionalistas quieren limitar la influencia europea en sus países, los europeístas consideran que la UE protege los intereses de sus países y apoyan una mayor integración. (2) El segundo está relacionado con la percepción de la UE como un salvaguarda frente a la expansión rusa en el espacio centroeuropeo, que siempre ha sido una zona de conflicto entre el “Oeste” y el “Este”. En este punto, los Estados centroeuropeos están enfrentados. Hungría es el país centroeuropeo más cercano a Rusia y más alejado de la UE, mientras que Polonia y Chequia, los más contrarios al gigante eslavo.

4. 1. La construcción europea vista desde Europa Central

¿Cómo debería ser la Unión Europea según los líderes centroeuropeos? Ya en la Convención Europea (2001-2003) se discutió el futuro de la UE entre los Estados miembros, y los entonces Estados candidatos, si bien estos últimos no tuvieron derecho a votar el texto final. Tras el fracaso de la Constitución, se formuló un plan B, que daría como resultado el conocido Tratado de Lisboa, actualmente en vigor, y que fue aprobado *in extremis* a finales de 2009. Mientras que la ratificación del Tratado de Lisboa fue relativamente suave y benigna en Hungría y Eslovaquia —esta última por entonces recién entrada al Euro—, en la República Checa y Polonia fue muy problemática. Estos dos países fueron los que más trabas pusieron, incluso más que el Reino Unido.

Polonia, entre 2005 y 2007, estuvo dirigida entonces por los hermanos Kaczyński: uno como primer ministro y otro como presidente²⁴. Esto imprimió un enfoque duro. En la República Checa coincidieron durante el

²⁴ Jarosław Kaczyński fue primer ministro entre 2006 y 2007, su hermano Lech fue el presidente entre 2005 y 2010.

tiempo de negociación y ratificación del Tratado de Lisboa (2007-2009), un gobierno euroescéptico (ODS), con un presidente Klaus, cuyo euroescepticismo iba tornándose en antieuropeísmo.²⁵ Durante las negociaciones del Tratado de Lisboa (2007-2009), el gobierno euroescéptico checo estuvo alerta de que todos los atributos que pudieran hacer parecer a la UE como un “superestado” se eliminaran, como la palabra constitución o la denominación de un ministro para altos cargos. Siempre se puso énfasis en el principio de subsidiariedad, proporcionalidad y el control democrático del proceso legislativo por los parlamentos nacionales. A los euroescépticos les preocupaba una mayor integración, el concepto de “ever closer Union”. Querían contrarrestarlo proponiendo incluir en el Tratado una disposición que permitiera también devolver competencias a los Estados miembros, siempre y cuando los Estados miembros decidieran que su ejecución en el nivel supranacional fuera inefectivo²⁶. Así la integración europea sería de dos rumbos: hacia una mayor, pero también una menor integración. Esta propuesta finalmente se recogió entre los artículos 48.2 y 48.5 del Tratado de la UE sobre el procedimiento de revisión ordinario.

Con respecto a Polonia, estuvo en contra de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE por razones ideológicas. El PiS reclamó que el principio de no-discriminación estuviera formulado muy ampliamente. Así, las decisiones del Tribunal de la UE podrían subvertir la política

²⁵ Václav Klaus negó firmar el Tratado a pesar de que el parlamento checo ya lo había ratificado y el Tribunal Constitucional se había pronunciado a favor del Tratado, en un claro gesto autoritario que sobrepasaba sus competencias. Una incidencia que solo pudo solventarse —in-extremis— con la invención del presidente Klaus de un improvisado opt-out, que nunca llegó a materializarse. Fue sobre la cuestión de los derechos checos sobre una supuesta vuelta de los germanos expulsados después de la Segunda Guerra Mundial, y el temor a que éstos pudieran recuperar los bienes que les fueron confiscados por el gobierno de Praga, tras su expulsión en 1946. Más información sobre la decisiones de los Tribunales Constitucionales en relación del Tratado de Lisboa ver, entre otros, a: Castillo Ortiz, Pablo José. (2014). “‘Playing the Judicial Card’: Litigation Strategies during the Process of Ratification of the Lisbon Treaty”. *European Law Journal*. 20(5), 630-648.

²⁶ Vláda České republiky. (2007). “Pozice vlády České republiky v rámci jednání o institucionální reformě Evropské unie. Schválena vládou ČR dne 25. dubna 2007”, en https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Pozice_vlady_CR-final_25.4..pdf, esp. pp. 3-5. (fecha de consulta: 22/06/2023)

restrictiva polaca hacia las minorías sexuales o al aborto.²⁷ Finalmente negoció un *opt-out* en forma de Protocolo (Protocolo n. 7 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE a Polonia y al Reino Unido).

El hecho de que un número significativo de líderes centroeuropeos quisiera que los poderes de las instituciones europeas siguieran siendo limitados y que la UE no interfiera en los órdenes sociales “establecidos”, se reflejó también en los debates sobre el futuro de la UE tras el Brexit. Los países centroeuropeos se han dividido al respecto, con los gobiernos polaco y húngaro —ya en conflicto con la UE—, subrayando que la UE debería volver a los valores cristianos que estuvieron presentes en el origen de la integración, y luchar contra la arrogancia de Europa Occidental. La República Checa adoptó una postura prudente, sin posicionarse claramente en el debate. Pero ningún representante destacado se pronunció a favor de una mayor integración europea. Y he aquí lo que tenían en común: el no a una “mayor integración” europea.

La constante necesidad de poner un límite a los poderes de las instituciones europeas culminó en la crisis migratoria y de refugiados de 2015 y 2016. De todos los países centroeuropeos solo Hungría estuvo realmente expuesta en esta crisis. Ni Polonia, ni República Checa recibieron una migración masiva, si bien, los partidos políticos aprovecharon esta circunstancia para movilizar a los votantes. Y no solo desde partidos considerados radicales y minoritarios, sino desde los propios partidos gubernamentales, algunos incluso europeístas como los socialdemócratas checos.

Ya en 2015 se opusieron a las cuotas obligatorias para repartir los refugiados.²⁸ Se consideró que la Comisión Europea se extralimitaba en las competencias y trataba de dictarles cómo debían comportarse. Durante la presidencia eslovaca de la UE en 2016, se contrastó las cuotas obligatorias con un vago concepto de “solidaridad efectiva”²⁹, que

²⁷ Jasik, Katarzyna. (2009). “Poland and the ratification of the Treaty of Lisbon”. *Bonner Rechtsjournal*. 2, 160-163, esp. p. 162.

²⁸ Por no cumplir las cuotas de redistribución la Comisión Europea demandó en 2018 a Hungría, Polonia y la República Checa en el Tribunal de Justicia de la UE. Véase Zaun, Natascha. (2018). “States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System”. *Journal of Common Market Studies*. 56(1), 44-62.

²⁹ Nielsen, Nikolaj (2016). “Slovak presidency proposes “effective solidarity” on migration”, en <https://euobserver.com/migration/135960> (fecha de consulta: 23/06/2023)

significa que cada país decidía con qué medidas concretas contribuía a la política común migratoria. Esto subrayó el papel clave de los Estados miembros en la integración, que no pueden subordinarse a las instituciones de la UE. El hecho de que finalmente se suspendieran las cuotas obligatorias en 2017 y que la propia Angela Merkel, defensora de éstas, apoyara el concepto de la solidaridad efectiva, ha sido tomado como un éxito en estos países.³⁰

Hungría fue el principal escollo en este tema. De entrada, construyó un cerco de alambre en su frontera con Serbia que sirvió para disuadir a los migrantes y orientar el flujo migratorio hacia otros países. Esto creó tensiones con países vecinos y con las instituciones europeas. El país adoptó en 2015 una ley más restrictiva de asilo. El colmo para Bruselas fue en 2018 cuando adoptó la ley “Stop Soros” —en consciente oposición contra el filántropo norteamericano George Soros, de origen húngaro, que apoyaba la democracia liberal— según la cual la ayuda a los refugiados por parte de cualquier ciudadano estaba considerada delito³¹.

La migración sirvió como catalizador de la transformación de Orbán, desde un líder liberal que había luchado contra el comunismo a convertirse —a partir de 2010 cuando volvió a ser primer ministro— en un líder nacional conservador con formas de liderazgo iliberal, propias del populismo.³² Ya no se trataba sólo del papel de las instituciones europeas, sino de los valores que debían promoverse en la UE. Se produjo un choque ideológico y cultural. Desde 2015 Orbán se ha presentado como protector de las fronteras europeas:

Bruselas es incapaz de asegurar la defensa de Europa, y lo que es peor, no tiene ningún interés en hacerlo (...) los líderes nos llaman para mostrar

³⁰ Por otra parte hay que destacar que las propuestas del V4 fueron más amplias y también constructivas porque su principal interés fue mantener intacto el área Schengen y la libre circulación de ciudadanos de la UE. Las propuestas se enfocaron por ejemplo en la mejora de la seguridad fronteriza de la UE y que ésta gane el control sobre los flujos migratorios; que la UE se involucre más en la estabilidad y desarrollo de los países de origen y que coopere más con los países de tránsito como Turquía. Estas prioridades han tenido repercusión en el nivel de la UE.

³¹ Por esta ley, en 2019, la Comisión Europea denunció a Hungría en el Tribunal de Justicia de la UE.

³² Körösi, András y Veronika Patkós. (2017). “Liberal and Illiberal Populism. The Leadership of Berlusconi and Orbán”. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*. 8(3), 315-337.

la solidaridad y ofrecer alguna ayuda. Es natural. No tenemos corazones de piedra. Pero tampoco tenemos cerebros de piedra. En nuestra mente tenemos la regla más importante: si les ayudamos aquí, ellos permanecen aquí. Si les ayudamos allí, ellos permanecen allí.³³

En 2019 fue aún más crítico:

Los planificadores en Bruselas están llenos de planes (...) buscan transformar toda Europa en un continente de inmigrante (...) [un plan que] ya ha sido realizado en Bruselas y está listo para ser ejecutado.³⁴

En este choque cultural e ideológico sobre lo que debe ser la UE, el gobierno húngaro se entiende con el polaco. También con algunos líderes políticos de otros países (Andrej Babiš en la República Checa o Robert Fico en Eslovaquia). Se trata de un choque de valores: si la UE debe basarse en los valores de la democracia liberal o en los del nacionalismo conservador.

4. 2. La UE como salvaguardia contra Rusia

El factor ruso estuvo presente en muchas decisiones políticas de Polonia, República Checa y Hungría, antes de 2020. Había entonces, con respecto a la relación con Rusia, una división entre estos Estados, y entre los actores políticos internos. Polonia era y es el más antirruso, la República Checa estaba y está dividida y Hungría es prorrusa, especialmente el gobierno de Orbán. El factor ruso desempeña un papel importante a la hora de impulsar iniciativas muy concretas dentro de la UE, ya sea la relación con los países de Europa del Este, una política energética común o una defensa común.

Una de las iniciativas más significativas promovidas por los países centroeuropeos, fue la Asociación Oriental. La Asociación Oriental (EaP) pretende compartir los valores democráticos de la UE con aquellos países

³³ Orbán (2016). “A Magyar Reformok...”

³⁴ Orbán, Viktor (2019). “Prime Minister Viktor Orbán’s ‘State of the Nation’ address”, en <https://visegradpost.com/en/2019/02/11/prime-minister-viktor-orbans-state-of-the-nation-address-full-speech/> (fecha de consulta: 23/06/2023)

que desde la óptica comunitaria están amenazadas por Rusia, los conocidos “the six-postcomunists”: Armenia, Azerbayán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.³⁵ Fue lanzada por Polonia, que se considera un puente entre la UE y los países de Europa del Este,³⁶ y por Suecia, durante la Presidencia checa del Consejo en el primer semestre de 2009. La EaP está, además, fuertemente apoyada por los países bálticos: Estonia, Letonia y Lituania. Los países centroeuropeos sienten que tienen mucho que aportar a la democratización de estos países por su pasado comunista, y por su relativa exitosa transición a la democracia, su transición económica y la entrada a la UE y la OTAN. Se trata de acercarlos a la UE, a través de una mayor cooperación económica, participación en las reformas de administración pública o a través de una liberalización de la política de visados entre la UE y los miembros de la EaP, que se logró por primera vez con Moldavia en 2014.

También se pone énfasis en la defensa de la independencia y soberanía nacional de estos países desafiada por Rusia. El polaco Sikorski, incluso, propuso un modelo de relaciones según el Área Económica Europea, que pudiera competir con la Unión Económica Eurasiática, iniciada por Rusia en 2015 para los países ex-soviéticos, que pretende crear un mercado único entre los países participantes: Rusia, Armenia, Azerbayán, Kazajistán y Kirguistán.

El puje entre la UE y Rusia ha sido más visible en el caso de Ucrania, donde ya antes de la guerra se pudieron observar las discrepancias entre los países centroeuropeos. Hoy en día las posturas divergentes sobre Ucrania y Rusia son la principal fuente de división en el seno del V4. Ucrania en el pasado se movió entre Rusia y la UE: entre el autoritarismo del presidente prorruso Yanukovitsch (2010-2014), y la frágil democracia del presidente Poroshenko (2014-2019) y Zelensky (desde 2019).

Polonia abogó mucho por el Tratado de Asociación con la UE, sin embargo, el presidente Yanukovitsch no lo firmó, a lo que le siguió la gran

³⁵ Howorth, Jolyon. (2017). “‘Stability on the Borders’: The Ukraine Crisis and the EU’s Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood”. *Journal of Common Market Studies*. 55(1), 121-136; Korosteleva, Elena A. (2013). “Evaluating the role of partnership in the European Neighbourhood Policy: the Eastern neighbourhood”. *Eastern Journal of European Studies*. 4(2), 11-36.

³⁶ Guisti, Serena y Enrico Fasti. (2014). “The European Endowment for Democracy and Democracy Promotion in the EU Neighbourhood”. *The International Spectator*. 49(4), 112-129, esp. p. 118.

protesta ciudadana de Euromaidán que, entre noviembre de 2013 hasta febrero de 2014, llenó la plaza de la independencia de Kiev y de otras ciudades ucranianas. Polonia, junto con Francia y Alemania, participó en las negociaciones con Yanukovitsch, autoritario, que propiciaron el cambio de poder en 2014, y una relativa “transición democrática”. Posteriormente se puso de lado de las sanciones contra Rusia que anexionó Crimea e interfirió en el conflicto de Donbas y Luhansk, dos provincias secesionistas rusas en el este de Ucrania (en la actualidad anexionadas por Rusia desde 2022). Las sanciones fueron apoyadas por el gobierno checo, que sigue siendo un firme partidario de ellas. Hungría, por su parte, pasó de una postura dubitativa³⁷ a una clara oposición a las sanciones contra Rusia.

Polonia siempre ha abogado por una mayor asistencia europea al gobierno ucraniano. La implementación del Tratado de Asociación con la UE y el Tratado de libre comercio de alcance amplio y profundo (AA/DCFTA, con Ucrania, Georgia y Moldavia), fueron una de las prioridades polacas.³⁸ El PiS propuso ya en su programa electoral de 2014 apoyo a la ampliación de estos países a la UE y la aproximación a la OTAN. En 2017 se logró la liberalización del régimen de visados entre Ucrania y la UE, así como entre Georgia y la UE, algo que había sido una prioridad de los países centroeuropeos.

A Polonia se la puede considerar como uno de los países que marca la actitud hacia Rusia. El antirrusismo polaco es recurrente y de larga duración, como ya apuntó José Faraldo: los rusos son “los culpables de la expulsión del paraíso”, el paraíso era Europa, y el experimento soviético los había alejado de Europa: modernización y prosperidad económica.³⁹ Los dos partidos principales están siempre alerta, si bien el PO de Tusk buscó cierto diálogo y reconciliación, sin dejar de resaltar que Rusia no

³⁷ Kucharzyk, Jacek y Grigorij Mesežnikov. (2015). “Diverging voices, converging policies”, en Kucharzyk, Jacek y Grigorij Mesežnikov (eds.). *Diverging Voices, Converging Policies: The Visegrad States’ Reactions to the Russia-Ukraine Conflict*. Warsaw. Heinrich Böll Stiftung. (pp. 195-210).

³⁸ Schetyna, Grzegorz. (2015). “Government Information on the Polish Foreign Policy in 2015”, en *Yearbook of Polish Foreign Policy 2011-2015*. Warszawa. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2020. (pp. 77-96).

³⁹ Faraldo, José María. (2013). “Europa como Utopía y proyecto individual. El gentleman polaco”. *Puente Europa*. 7(2), 27-31, esp. p. 29.

comparte los valores del mundo occidental. Por su parte, el PiS considera que la reconciliación con Rusia es algo ingenuo.

Otro gran tema es la seguridad energética, uno de los factores clave en relación con Rusia. La inflexión en la dependencia energética de Rusia sólo se produjo con la guerra de Ucrania, hasta entonces los países buscaban formas de reducir la dependencia, también mediante una mayor convergencia de los Estados miembros de la UE en una política energética común.

Desde la crisis energética de 2009 entre Ucrania y Rusia,⁴⁰ que dejó a varios países miembros de la UE sin los suministros de gas natural en pleno invierno, las prioridades se dirigieron a fomentar la seguridad energética, crear un mercado común energético, diversificar las rutas y los proveedores. Esa actitud también se mostró en los apoyos o desacuerdos con diferentes proyectos energéticos. Por ejemplo, los polacos se opusieron a los proyectos Nord Stream y Nord Stream 2 —dos gaseoductos bajo el báltico que por entonces comunicaban Rusia con Alemania, hoy dañados e inutilizados tras un ataque submarino no identificado por el momento—, con el argumento de que profundizaba la dependencia con Rusia y amenazaban la seguridad energética en esta parte de Europa.⁴¹ El hecho de que Rusia pudiera utilizar la amenaza del corte del suministro como medida de presión, llevó al gobierno polaco a presentar en 2014 el proyecto de la Unión de la Energía para Europa. Por entonces, se pretendía que la UE creara una lista de cláusulas prohibidas para los contratos de gas, tanto estatales como comerciales, y fomentar el mecanismo de solidaridad en caso de crisis⁴². El proyecto se sigue desarrollando dentro del marco europeo.

Finalmente, hay que destacar que todos los países centroeuropeos querían fomentar la política europea común de defensa antes de 2020. La política de defensa europea debería ser complementaria a la OTAN, que

⁴⁰ La crisis ocurrió durante la presidencia checa de 2009, ver: Flores Juberías, Carlos. (2010). “La presidencia checa de la Unión Europea de 2009: una valoración crítica”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 35, 59-91.

⁴¹ Reuters (2019). “Poland and Lithuania see Nord Stream 2 as threat to energy security”, en <https://www.reuters.com/article/us-poland-lithuania-nordstream2-idUSKBN1W20TQ> (fecha de consulta: 28/06/2023)

⁴² Euractiv (2014). “Poland calls for EU energy union”, en <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/poland-calls-for-eu-energy-union/> (fecha de consulta: 28/06/2023)

es la organización de defensa prioritaria. Durante la presidencia polaca, en el segundo semestre de 2011, se puso gran énfasis en el establecimiento del diálogo entre la UE y la OTAN, con el fin de que no compitieran entre ellas en política de defensa.

Los países centroeuropeos apoyaron el desarrollo de las capacidades militares propias de la UE y la creación de la PESCO (Cooperación Estructurada Permanente de la UE en materia de defensa). Asimismo, Polonia lideró la creación del grupo de combate V4 en 2014, en respuesta a la creciente intervención militar de Rusia en Ucrania, y se materializó en 2016 con un contingente de casi 4.000 efectivos, repartidos entre Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia. Incluso Viktor Orbán propuso que la UE trabajara en un proyecto de fuerzas armadas europeas para la política de defensa,⁴³ que no obstante debería ser intergubernamental.

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se han expuesto las características de los discursos europeísta y euroescéptico de los principales actores políticos, así como las principales contribuciones de los respectivos países a la construcción europea antes de 2020. Una vez examinados, tratemos de contestar una de las cuestiones que nos planteamos al principio del trabajo: hasta qué punto el peso de la Historia influía —o parecía influir— en determinadas políticas europeas desde los países centroeuropeos. Apuntemos algunas conclusiones desde una perspectiva histórica, y encontrando un común denominador que englobe tanto a europeístas como a euroescépticos.

Las diversas interpretaciones de un pasado traumático con potencias europeas han gestado una división de percepciones hacia la UE, europeístas y euroescépticos, los cuales se han ido alternando en el poder desde la entrada a la UE en 2004. Una división claramente perceptible en el discurso y en propuestas políticas determinadas, donde hay un alto componente histórico.

⁴³ Orbán, Viktor (2018). “Press statement by Viktor Orbán after his talks with Chancellor of Germany Angela Merkel”, en <https://akadalymentes.2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/press-statement-by-viktor-orban-after-his-talks-with-chancellor-of-germany-angela-merkel> (fecha de consulta: 28/06/2023)

Los europeístas contemplan la necesidad de una mayor integración europea, como la cura a los traumas del pasado. Los euroescépticos no solo se centran en frenarla, sino que intentan hacerla retroceder, una posición defensiva que se traduce en: a) denuncias sobre la intromisión de la UE en el modo de vida; b) la necesidad de protegerse de la agresividad cultural de un demos europeo que elimina la singularidad de los Estados; c) la defensa de los valores tradicionales, en el caso de Polonia y Hungría dirigidos especialmente hacia la defensa del cristianismo; y d) mantenerse alerta de lo que los euroescépticos polacos llaman la “eurodominación germana”, haciendo hincapié en el daño que esta excesiva influencia de Alemania ha hecho históricamente a Polonia, como si la Alemania de hoy tuviera alguna relación con la del Tercer Reich. En general el discurso euroescéptico contiene grandes dosis de imágenes traumáticas del pasado, reavivando la amenaza de verse de nuevo diluidos en medio de imperios camuflados en nuevas formas. Así, se ha construido un relato de la UE donde se destaca su carácter opresor, como si se tratara de un Otro externo, “allí en Bruselas”, una actitud deliberadamente instrumental, para llamar la atención de un electorado descontento.

En la seguridad nacional hallamos la observación más significativa, el punto de encuentro entre ambas perspectivas, pues esta brecha de percepciones y posiciones hacia la UE —entre europeístas y euroescépticos— se esfuma cuando se trata de una amenaza de agresión física exterior, generalmente desde el Este, que pueda suprimir o disminuir la soberanía y libertad de estos países. Así, tanto euroescépticos como europeístas han estado —en líneas generales— unidos en dos puntos centrales de esta cuestión: a) frente a la amenaza rusa (con el matiz húngaro); b) frente al fenómeno de la crisis migratoria de 2015.

En el contexto de la amenaza rusa y la reminiscencia negativa con la URSS durante la Guerra Fría, se debe enmarcar la que creemos como principal contribución —o intento de contribución— de estos países a la construcción europea: la Asociación Oriental, sin que en esta investigación se haya entrado en una valoración del éxito o fracaso de la misma, pues lo que hemos destacado es el peso de la Historia en la determinación de esa iniciativa, especialmente en Polonia, el estado más beligerante de toda la UE hacia Rusia. Esa iniciativa pretende dar herramientas para la construcción democrática y prosperidad económica a países del cinturón exterior de la UE, y al mismo tiempo restar influencia a Rusia, lo que desde una perspectiva de larga duración histórica significaría frenar el recurrente expansionismo ruso.

Durante la crisis migratoria de 2015 y 2016, el rechazo a las cuotas de refugiados desde los tres países centroeuropeos examinados aquí, acabó triunfando contra los deseos de las grandes potencias europeas, que sí apostaron por las cuotas. Paradójicamente, desde entonces, se ha producido un cierto aislamiento de estos países en la política europea, producto de la gran desconfianza que provocó aquella actitud. Alemania y Francia no entendieron cómo era posible que estos países que tanta ayuda habían recibido de la UE —desde los años 90— ahora se la negaran a otros en situación de emergencia. Fue Hungría la que más lejos llegó, proclamando la situación como “el ataque de una invasión migratoria”, asociado siempre a posibles ataques terroristas islámicos, reavivando miedos arcaicos, que en clave histórica venían a representar una nueva versión de las traumáticas invasiones otomanas de siglos pasados. La crisis migratoria fue explotada por estos países en línea con la seguridad nacional, al asociar dicha crisis con la amenaza del terrorismo (el mal llamado terrorismo islámico), la pérdida del modo de vida, pérdida de puestos de trabajos y amenaza cultural. Un síntoma de que el peso de la Historia y los traumas del pasado, por muy lejanos que parezcan, acaban materializándose en posturas y políticas concretas comunitarias.

BIBLIOGRAFIA

- AALEP (2019), “PM Viktor Orbán's Vision of Europe and of Democracy”, en http://www.aalep.eu/pm-viktor-orban's-vision-europe-and-democracy?fbclid=IwAR1UvpHaB2125xcHh8NLd_OoxW2NEukX_cvdCew1WKzBR2pM9hKFZvLgn9-g (fecha de consulta: 22/06/2023)
- Ágh, Attila. (2019). *Declining Democracy in East-Central Europe. The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*. Cheltenham, Northampton. Edward Elgar.
- Bakke, Elisabeth y Nick Sitter. (2022). “The EU’s Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010”. *Perspectives on Politics*. 20(1), 1-16.
- Castillo Ortiz, Pablo José. (2014). “‘Playing the Judicial Card’: Litigation Strategies during the Process of Ratification of the Lisbon Treaty”. *European Law Journal*. 20(5), 630-648.
- Esparza, Daniel. (2010a). *Identidad nacional y el Otro: La República Checa frente a la Unión Europea*. Olomouc. Univerzita Palackého v Olomouci.
- Esparza, Daniel. (2010b). “National Identity and the Other: Imagining the EU from the Czech Lands”. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*. 38(3), 413-436.
- Esparza, Daniel. (2012). “El sustrato histórico del euroescepticismo checo”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 140, 1-25.
- Euractiv (2014). “Poland calls for EU energy union”, en <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/poland-calls-for-eu-energy-union/> (fecha de consulta: 28/06/2023)
- Ferrero-Turrión, Ruth. (2021). “Visegrado y la Unión Europea frente al espejo”. *Política exterior*. 35(199), 114-120.

- Hloušek, Vít y Petr Kaniok. (2016). "Strategic or Identity-based Euroscepticism? The Euro Discourse of Vaclav Klaus". *Romanian Journal of Political Science*. 14(1), 35-60.
- Hloušek, Vít y Petr Fiala. (2021). "The future of Europe and the role of Eastern Europe in its past, present, and future 2. A new critical juncture? Central Europe and the impact of European integration". *European Political Science*. 20, 243–253.
- Faraldo, José María. (2013). "Europa como Utopía y proyecto individual. El gentleman polaco". *Puente Europa*. 7(2), 27-31.
- Flores Juberías, Carlos. (2010). "La presidencia checa de la Unión Europea de 2009: una valoración crítica". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 35, 59-91.
- Guisti, Serena y Enrico Fasti. (2014). "The European Endowment for Democracy and Democracy Promotion in the EU Neighbourhood". *The International Spectator*. 49(4), 112-129.
- Howorth, Jolyon. (2017). "'Stability on the Borders': The Ukraine Crisis and the EU's Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood". *Journal of Common Market Studies*. 55(1), 121-136.
- Jasik, Katarzyna. (2009). "Poland and the ratification of the Treaty of Lisbon". *Bonner Rechtsjournal*. 2, 160-163.
- Kaniok, Petr y Vlastimil Havlík. (2016). "Populism and Euroscepticism in the Czech Republic: Meeting Friends or Passing By?". *Romanian Journal of European Affairs*. 16(2), 20-35.
- Kopecky, Petr y Cas Mudde. (2002). "The Two Sides of Euroscepticism: Party Position on European Integration in East Central Europe". *European Union Politics*. 3(3), 297-326.
- Körösényi, András y Veronika Patkós. (2017). "Liberal and Illiberal Populism. The Leadership of Berlusconi and Orbán". *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*. 8(3), 315-337.

- Korosteleva, Elena A. (2013). "Evaluating the role of partnership in the European Neighbourhood Policy: the Eastern neighbourhood". *Eastern Journal of European Studies*. 4(2), 11-36.
- Krzywon, Adam. (2020). "La Defensa y el Desarrollo del Principio de Independencia Judicial en la Unión Europea". *Revista Española de Derecho Constitucional*. 119, 85-117.
- Kucharzyk, Jacek y Grigorij Mesežnikov. (2015). "Diverging voices, converging policies", en Kucharzyk, Jacek y Mesežnikov, Grigorij (eds.), *Diverging Voices, Converging Policies: The Visegrad States' Reactions to the Russia-Ukraine Conflict*. Warsaw. Heinrich Böll Stiftung. (pp. 195-210).
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Martín y Pérez de Nanclares, José. (2019). "La Unión Europea como Comunidad de Valores: A Vueltas con la Crisis de la Democracia y del Estado de Derecho". *Teoría y Realidad Constitucional*. 43, 121-159.
- Martín Arribas, Juan José. (2022). "Las instituciones frente a los 'chicos malos' del club europeo". *Revista de Estudios Europeos*. 80(julio-diciembre), 1-38.
- Měšťánková, Petra y Ondřej Filipec. (2019). *Transition to Democracy in Central Europe*. Olomouc. Iuridicum Olomoucense.
- Nielsen, Nikolaj (2016). "Slovak presidency proposes "effective solidarity" on migration", en <https://euobserver.com/migration/135960> (fecha de consulta: 23/06/2023)
- Orbán, Viktor (2016). "A Magyar Reformok Működnek!", en https://index.hu/video/2016/02/28/orban_viktor_evertékelo/ (fecha de consulta: 20/06/2023)

- Orbán, Viktor (2018). “Press statement by Viktor Orbán after his talks with Chancellor of Germany Angela Merkel”, en <https://akadalymentes.2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/press-statement-by-viktor-orban-after-his-talks-with-chancellor-of-germany-angela-merkel> (fecha de consulta: 28/06/2023)
- Orbán, Viktor (2019). “Prime Minister Viktor Orbán’s ‘State of the Nation’ address”, en <https://visegradpost.com/en/2019/02/11/prime-minister-viktor-orbans-state-of-the-nation-address-full-speech/> (fecha de consulta: 23/06/2023)
- Pehe, Jiří. (1995). “The Choice between Europe and Provincialism”. *Transition*. 14-19.
- PiS (2014). “Zdrowie, praca, rodzina. Program prawa i sprawiedliwości 2014”, en <https://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd7dba8c1e567fe729741baaaf33.pdf> (fecha de consulta: 20/06/2023)
- PolskieRadio24.pl (2019). “Jarosław Kaczyński: dziś w Unii Europejskiej prawo jest podważane”, en <https://polskieradio24.pl/5/1222/artykul/2302227,jaroslaw-kaczynski-dzis-w-unii-europejskiej-prawo-jest-podwazane> (fecha de consulta: 22/06/2023)
- Reuters (2019). “Poland and Lithuania see Nord Stream 2 as threat to energy security”, en <https://www.reuters.com/article/us-poland-lithuania-nordstream2-idUSKBN1W20TQ> (fecha de consulta: 28/06/2023)
- Rupnik, Jacques. (2007). “Is East-Central Europe Backsliding? From Democracy Fatigue to Populist Backlash”. *Journal of Democracy*. 18(4), 17-25.
- Schetyna, Grzegorz. (2015). Government Information on the Polish Foreign Policy in 2015, en *Yearbook of Polish Foreign Policy 2011-*

2015. Warszawa. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2020. (pp. 77-96).
- Sikorski, Radosław. (2012). “The Minister of Foreign Affairs on Polish Foreign Policy for 2012”, en *Yearbook of Polish Foreign Policy 2011-2015*. Warszawa. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2020. (pp. 27-40).
- Sikorski, Radosław. (2013). Government Information on the Polish Foreign Policy in 2013, en *Yearbook of Polish Foreign Policy 2011-2015*. Warszawa. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2020. (pp. 41-58).
- Sikorski, Radosław (2014). “Remarks by Minister Radosław Sikorski at the Polish Ambassadors’ Conference”, en https://www.msz.gov.pl/en/p/msz_en/ministry/polish_diplomacy_archive/former_ministers/remarks_by_radoslaw_sikorski/remarks_by_minister_radoslaw_sikorski_at_the_polish_ambassadors_conference_warsaw_25_july_2014 (fecha de consulta: 25/05/2019)
- Szilágyi, Anna y András Bozóki. (2015). “Playing It Again in Post-Communism: The Revolutionary Rhetoric of Viktor Orbán in Hungary”. *Advances in the History of Rhetoric*. 18(1), 153-166.
- Taggart, Paul y Aleks Szczerbiak. (2004). “Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe”. *European Journal of Political Research*. 43, 1-27.
- Tusk, Donald (2012). “Speech of Prime Minister Donald Tusk at the Walther Rathenau Prize award ceremony in Berlin”, en <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/speech-of-prime-minister-donald-tusk-at-the-walther-rathenau-prize-award-ceremony-in.html> (fecha de consulta: 25/05/2019)
- V-dem. (2020). *Autocratization Surges—Resistance Grows. Democracy Report 2020*. University of Gothenburg. V-dem Institute.

Vláda České republiky (2007). “Pozice vlády České republiky v rámci jednání o institucionální reformě Evropské unie. Schválena vládou ČR dne 25. dubna 2007”, en https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/aktualne/Pozice_vlady_CR-final_25.4..pdf (fecha de consulta: 22/06/2023)

Zaun, Natascha. (2018). “States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System”. *Journal of Common Market Studies*. 56(1), 44-62.

La ampliación de la Unión Europea tras la cumbre de Granada: ¿estabilidad, bloqueo o impulso?

The enlargement of the European Union after the Granada Summit: stability, deadlock, or momentum?

HUGO NEVES PÉREZ

Universidad Complutense de Madrid

hneves@ucm.es

ORCID: 0009-0008-6839-8795

Recibido: 17/10/2023. Aceptado: 13/02/2024.

Cómo citar: Neves Pérez, Hugo, “La ampliación de la Unión Europea tras la cumbre de Granada: ¿estabilidad, bloqueo o impulso?”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 318-337.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.318-337>

Resumen: los cambios geopolíticos, a nivel internacional y regional, han dado lugar a un cambio de paradigma sobre la necesidad de acelerar la ampliación de la Unión Europea hacia el este, especialmente hacia los Balcanes. Fruto de este cambio sería la cumbre de Granada, una concentración de líderes europeos que ha marcado un punto de inflexión en la dirección de la política de ampliación. Por ello, el presente artículo intenta explicar ese cambio de posición, un viraje que, seguramente, marcará el porvenir de la Unión durante la próxima década.

Palabras clave: Unión Europea; ampliación; integración; adhesión; Balcanes.

Abstract: The geopolitical changes, both at the international and regional levels, have led to a paradigm shift regarding the need to accelerate the enlargement of the European Union towards the East, especially towards the Balkans. The Granada Summit, a gathering of European leaders that marked a turning point in the direction of enlargement policy, is a result of this change. Therefore, this article attempts to explain this change in position, a shift that will undoubtedly shape the future of the Union during the next decade.

Keywords: European Union; enlargement; Integration; adhesion; Balkans.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (en adelante UE) es una organización política y económica, de carácter internacional, formada por 27 estados europeos. Desde su creación, ha experimentado varias ampliaciones, que han sido

fundamentales para su desarrollo y consolidación como una entidad geopolítica. La política de ampliación de la UE tiene como objetivo unir a los países europeos en torno a un proyecto político y económico común, guiado por los valores de la Unión y sujeto a estrictos criterios de adhesión y de convergencia.

Las ampliaciones de la UE han demostrado ser una de las herramientas más eficaces para promover reformas políticas, económicas y sociales, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la democracia en todo el continente. Además, la política de ampliación refuerza la presencia de la Unión en la escena internacional, pero también abre el debate histórico, que hay en el seno de la UE, sobre si se deben aunar los esfuerzos en primar la integración en vez de seguir ampliando la organización hacia el este de Europa; un dilema que se sigue discutiendo hoy en día y que ha marcado la política de adhesión de las últimas décadas.

Gran cantidad de autores han desarrollado teorías que relacionan el proceso de ampliación, y de integración, con la estabilidad y supervivencia del propio proyecto europeo. Así, se pueden destacar algunas investigaciones previas al respecto, que pueden servir para contextualizar el objeto del estudio y, además, fijar el punto de inicio de la investigación:

- *Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas*: este artículo, de la catedrática Elizabeth Aquino Palmero, analiza el significado económico de la ampliación, los requisitos de adhesión y el proceso de negociación¹. De esta forma, gracias a esta investigación, se puede observar la relación directa que hay entre el devenir de la política de ampliación con respecto a cómo es la situación económica de la UE en cada momento de debate y puesta en marcha de nuevas adhesiones.
- *Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011 (ARI)*: este análisis, llevado a cabo por la investigadora Alicia Sorroza, examina los desafíos y oportunidades de los procesos de ampliación de la UE, pero, esta vez, desde una perspectiva vinculada al impacto que tienen, las

¹ Aquino Palmero, Elizabeth (2007), “Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, volumen 3, pp. 37-63. Disponible en: <https://bit.ly/3FaRYPO> (fecha de consulta: 11/10/2023).

distintas adhesiones, en las relaciones exteriores y geopolíticas de la UE². Gracias a este artículo, se puede observar los retos y dificultades a los que se enfrentaba el proyecto europeo en la época de las últimas adhesiones (hace ya más de una década), desafíos que siguen presentes hoy en día

- *The European Union's Enlargement Policy: A Comparative Analysis of the Western Balkans and Eastern Partnership Countries*: este informe, elaborado por el servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos, relata como el eje fundamental de la ampliación europea se encuentra, actualmente, en los países pertenecientes al Partenariado Oriental³. De esta forma, se puede observar como el foco de atención de la UE son los procesos de adhesión en aquellos países pertenecientes, desde una perspectiva general, a Europa del Este y, desde una visión específica, a la zona de los Balcanes.
- *La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración*: una investigación clásica, llevada a cabo por el profesor e investigador Carlos Closa, que relata, de forma muy clara, el impacto que tiene la ampliación en el proceso de integración de la UE⁴. Un estudio, de hace más de 25 años, que sigue siendo fundamental para entender como las nuevas adhesiones a la UE influyen, de forma directa, en el ritmo, desarrollo y profundidad de las distintas políticas de integración.

Por lo tanto, estos artículos, informes y trabajos académicos proporcionan una visión detallada de los procesos de ampliación y adhesión de la UE, incluyendo sus desafíos, oportunidades y, además, los efectos que producen en la integración europea. De esta forma, se puede observar como la política de ampliación de la UE está influida por todo tipo de ejes (sociales, económicos, políticos...) y, al mismo tiempo, el

² Sorroza, Alicia (2011), “Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011 (ARI)”, en: <https://bit.ly/45oLdDQ> (fecha de consulta: 14/10/2023).

³ Congressional Research Service (2021), “The European Union's Enlargement Policy: A Comparative Analysis of the Western Balkans and Eastern Partnership Countries”, en: <https://bit.ly/48JGRd8> (fecha de consulta: 11/10/2023).

⁴ Closa, Carlos (1995), “La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración”, *Revista de Estudios Políticos*, número 90, pp. 147-171. Disponible en: <https://bit.ly/3PMbTZd> (fecha de consulta: 10/10/2023).

propio proceso de adhesión y ampliación incide en la gran parte de las políticas, y orientaciones generales, de la Unión.

Por consiguiente, se observa cómo el proceso de ampliación es uno de los ámbitos, por no decir el que más, que tiene una mayor importancia para la UE, principalmente, por su carácter transversal e interdisciplinar. He ahí la razón de la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo que permita entender cuáles son las dificultades a las que se tiene que enfrentar la UE en las futuras adhesiones y, además, la capacidad de la Unión para finalizar, o por lo menos para desbloquear, su proceso de ampliación hacia el este. Mientras tanto, la UE intenta responder a la disyuntiva de si centrarse en la profundización del proceso de integración, o si, por el contrario, dar un gran impulso a la ampliación; cuestiones que se discuten, hoy en día, en las principales cumbres europeas (como por ejemplo la de la Comunidad Política Europea, celebrada el pasado 5 y 6 de octubre de 2023 en Granada durante la presidencia de España del Consejo de la Unión Europea, y cuyos principales ejes fueron la migración, la ayuda a Ucrania y la política de ampliación).

1. 1. Objetivos de la investigación

En el caso de este artículo académico sobre el proceso de ampliación de la UE, los objetivos de investigación son los siguientes:

- Analizar los pasos y requisitos para la adhesión a la UE.
- Medir el impacto de la ampliación en la UE, en los países candidatos y en el proceso de integración.
- Examinar los beneficios y desafíos de la ampliación.
- Comprender el rumbo marcado por la cumbre de Granada en el contexto de las variaciones que se han producido en la política de ampliación.

Gracias a estos objetivos claros, precisos, mensurables y observables, se podrá contestar a las principales preguntas de investigación: ¿Cuáles son los pasos y requisitos para la adhesión a la UE?, ¿cuáles son los motivos que han propiciado las ampliaciones anteriores de la UE?, ¿cómo se ha desarrollado el proceso de adhesión de los países candidatos más recientes, como Croacia? o ¿cuáles son las perspectivas de futuras adhesiones a la UE? Interrogantes, o preguntas de investigación, que orientarán todo el estudio.

1. 2. Estructura

Para abordar todo estos postulados, hay que señalar que el presente estudio comenzará configurando un marco metodológico y teórico específico vinculado con las Ciencias Sociales y Jurídicas. Tras ello, se pasará a la discusión en la cual se abordará, desde una perspectiva histórica, los procesos de ampliación que se han llevado a cabo hasta la fecha. A continuación, se analizará las distintas tendencias futuras en cuanto a los posibles, o potenciales, procesos de adhesión; evaluando los posibles motivos que pueden provocar un bloqueo a la hora de seguir desarrollando la ampliación. Después, se pondrá el foco sobre la cumbre de Granada del 2023, ya que ha sido el encuentro de líderes europeos más recientes donde se ha tratado la cuestión de la ampliación. Por último, se finaliza con la explicación respecto a los resultados obtenidos tras el desarrollo de la investigación, enmarcados dentro de una serie de conclusiones que fijan el broche final al conjunto del entramado investigativo.

2. METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

Con la finalidad de abordar los objetivos fijados al inicio de la investigación, se ha diseñado una metodología de investigación documental que permite recopilar y analizar información relevante, sobre el tema de estudio, a partir de fuentes primarias y secundarias, como libros, artículos, informes, legislación, jurisprudencia y documentos oficiales. Además, se ha aplicado un diseño metodológico y teórico basado en el análisis crítico, permitiendo evaluar de una manera rigurosa, y objetiva, la información recopilada, con el objetivo de identificar las fortalezas y debilidades de los argumentos presentados para así poder establecer unas conclusiones sólidas y bien argumentadas.

En base a esto, hay que señalar, que uno de los pilares fundamentales de esta obra, desde un punto de vista metodológico, es el art. 49 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)⁵. Un artículo que enmarca los principios y criterios que rigen el proceso de ampliación de la UE, y que servirá para entender el impacto y la complejidad que tienen las distintas adhesiones. Por otro lado, también se fijará especial atención al art. 50 del

⁵ *Tratado de la Unión Europea*, Maastricht, 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea, L 191.

TUE⁶, ya que, a diferencia del art. 49, este se orienta al proceso contrario, es decir al de salida, pero también es necesario abordarlo porque puede suponer, en el caso de que se active como ocurrió con el Reino Unido, un gran impacto en el devenir del proceso de ampliación.

Por otra parte, el presente estudio también se abordará a partir de las teorías sobre la integración europea, pero, esta vez, desde un enfoque basado en el *eclecticismo teórico* de autores como Pryce o Wessels, ya que de esta forma se puede tener una perspectiva interdisciplinar a la hora de comprender el impacto que tiene la ampliación, y por ende la adhesión, en los distintos debates sobre el proceso de integración europea⁷.

Además, y con el objetivo de comprender por qué se producen los avances, bloqueos y retrocesos a la hora de seguir ampliando la UE, se aplicará la teoría internacional del *realismo*. Una corriente que se centra en los intereses de los Estados y en la competencia entre ellos, argumentando que la ampliación europea ha sido impulsada, principalmente, por motivos económicos y de seguridad, en la que los Estados miembros han buscado maximizar sus propios intereses a la hora de toma decisiones sobre las distintas adhesiones⁸.

Por último, a la hora de analizar los distintos procesos de ampliación de la UE, y el propio proceso en sí, hay que tener en cuenta una serie de criterios y elementos que permiten dictaminar que Estado puede llegar a ser admitido como miembro en la UE, e incluso cuales son los requisitos para ser considerado como Estado candidato. Requisitos que ya estaban enunciados y recogidos en el Tratado de Maastricht de 1992 (art. 49 TUE con respecto a las condiciones, y el art. 6.1 TUE en relación con los principios), pero que se concretizarán a partir de la aprobación de los conocidos como criterios de Copenhague de 1993 por parte del Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y, posteriormente, reforzados por el Consejo Europeo de Madrid de 1995. Por lo tanto, los criterios de adhesión mencionados se pueden sintetizar en tres grandes bloques⁹:

⁶ *Ibidem*.

⁷ Closa, Carlos (1994), “Epur Si Muove: Teorías Sobre La Integración Europea”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm.85, pp. 339-364. Disponible en: <https://bit.ly/3RMCnwy> (fecha de consulta: 10/10/2023).

⁸ Dunin-Wasowicz, Roch (2017), “Theory and Brexit: can theoretical approaches help us understand Brexit?”, en: <https://bit.ly/3ZU420A>. (fecha de consulta: 16/10/2023).

⁹ *Conclusiones del Consejo Europeo*, Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, SN 180/1/93 REV 1, pp. 28-34.

- *Democracia y Estado de derecho*: se exige la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías.
- *Economía de mercado*: en este punto, se señala la necesidad de una economía de mercado en funcionamiento y con capacidad para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE.
- *Asimilación del acervo comunitario*: para finalizar, hay que comentar que este ámbito se refiere a la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el denominado *acervo comunitario*; así como la aceptación de los objetivos de la unión política, económica y monetaria que vaya construyendo y desarrollando.

3. CONTEXTO HISTÓRICO Y GEOPOLÍTICO

Antes de pasar a explicar los distintos procesos de ampliación, habría que llevar a cabo un análisis de la evolución histórica de la UE, en especial en su posición como actor geopolítico y participe del sistema internacional; ya que el proceso de ampliación de la UE ha estado influenciado por los distintos eventos que se han sucedido ,a lo largo del siglo XX y XXI, en el contexto de las relaciones internacionales. Por lo tanto se pueden discernir, a partir de este enfoque internacionalista, de seis etapas que han marcado el devenir de la construcción del proyecto europeo:

- *Paz en Europa y comienzo de la cooperación (1945-1959)*: después de la devastación de la Segunda Guerra Mundial, Europa buscó asegurar una paz duradera y prevenir conflictos futuros. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), establecida en 1951, y el Tratado de Roma de 1957, que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), fueron los primeros pasos hacia la integración económica y política. Un periodo que también se

caracterizó por la Guerra Fría, un hecho que dividió el continente en dos polos enfrentados.¹⁰

- *Los vibrantes 60 y el avance en la integración económica (1960-1969)*: durante la década de 1960, la UE experimentó un crecimiento económico significativo y una mayor integración económica. Este período también marcó el inicio de la cooperación internacional, sentando las bases para una Europa más unida y próspera.¹¹
- *Una comunidad en crecimiento (1970-1979)*: la década de 1970 vio la primera adhesión de nuevos miembros (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido), las primeras elecciones europeas y el desarrollo de una política regional para impulsar las zonas más pobres. Este crecimiento reflejó la consolidación de la UE como un actor clave en Europa.¹²
- *La reunificación de Europa (1980-1989)*: una época marcada por la caída del muro de Berlín al final de la década y, por ende, el fin de un mundo bipolar. En el plano de la entonces Comunidad Económica Europea se vivió la adhesión de tres de los principales países de la esfera del sur de Europa o también llamada mediterránea (Grecia, España y Portugal). Además, la implementación del programa Erasmus y el inicio del mercado único fueron pasos importantes hacia una mayor integración y movilidad dentro del proyecto europeo.¹³
- *Una Europa sin fronteras (1990-1999)*: esta etapa estuvo marcada por una mayor expansión de la UE, la implementación del mercado único y la introducción del euro. La eliminación de fronteras internas facilitó la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital, consolidando la UE como una entidad económica y política unificada.¹⁴

¹⁰ Unión Europea (2024a), “Historia de la Unión Europea 1945-59”, en: <https://bit.ly/3Via5LS> (fecha de consulta: 28/02/2023).

¹¹ Unión Europea (2024b), “Historia de la Unión Europea 1960-69”, en: <https://bit.ly/4ahMMq1> (fecha de consulta: 28/02/2023).

¹² Unión Europea (2024c), “Historia de la Unión Europea 1970-1979”, en: <https://bit.ly/4cdCpFt> (fecha de consulta: 29/02/2023).

¹³ Unión Europea (2024d), “Historia de la Unión Europea 1980-1989”, en: <https://bit.ly/43gW7Me> (fecha de consulta: 29/02/2023).

¹⁴ Unión Europea (2024e), “Historia de la Unión Europea 1990-1999”, en: <https://bit.ly/3wO2HOc> (fecha de consulta: 1/03/2023).

- *La consolidación de la UE (2000-actualidad)*: a partir del año 2000, con la entrada del nuevo siglo, el proyecto de la UE ha ido creciendo con la incorporación de 12 nuevos países y, sobre todo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (firma en 2007 y entrada en vigor en 2009). Por otra parte, desde la crisis financiera del 2008, el Brexit, la pandemia de la COVID-19 o la guerra en Ucrania, la UE se ha visto envuelta en un estado de continuas crisis, también llamado *policrisis*, que ha generado grandes cambios y avances para el conjunto del proyecto europeo.¹⁵

En definitiva, la UE ha evolucionado de ser una comunidad centrada en la paz y la cooperación económica a convertirse en un actor geopolítico, que busca definir su papel en un mundo cambiante, enfrentando desafíos internos y externos mientras intenta mantener sus principios y valores fundamentales.

4. PROCESOS DE AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La política de ampliación de la UE tiene como objetivo unir a los países europeos en torno a un proyecto político y económico común, promoviendo reformas políticas, económicas y sociales, así como la consolidación de la paz, la estabilidad y la democracia en todo el continente.

A partir de estos postulados, el art.49 del TUE recoge el proceso de adhesión que tienen que llevar a cabo tanto la UE como los posibles países candidatos. En este sentido, según lo que establece el propio artículo, se pueden señalar los siguientes puntos o fases clave:

- *Elegibilidad*: cualquier Estado europeo puede ser elegido como país candidato, siempre y cuando respete y promueva los valores mencionados en el art. 2 del TUE¹⁶. Un catálogo que rige el acervo comunitario y que, además, está basado los principios fundamentales de un Estado de derecho y democrático.
- *Proceso de solicitud*: el Estado europeo que cumpla los criterios establecidos con anterioridad, podrá presentar una solicitud formal al Consejo de la Unión Europea.

¹⁵ Mellado Prado, Pilar (2017), “La integración europea: historia de una policrisis”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 32, pp. 30-34. Disponible en: <https://bit.ly/3rOi9b5>, (fecha de consulta: 15/10/2023).

¹⁶ Tratado de la Unión Europea, *op. cit.*, p. 17.

- *Dictamen de la Comisión Europea*: tras consultar al Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea emitirá un dictamen sobre la solicitud de adhesión del país en cuestión.
- *Estatuto de candidato*: si el país cumple los criterios de adhesión, comentados en el marco teórico, se le otorgará el estatuto de candidato. Aunque hay que señalar que, además de los criterios de los arts. 2, 6 y 49 TUE, habría que añadir los criterios de convergencia; unos requisitos y objetivos, de carácter económico (deuda pública de no más del 60% del PIB, déficit por debajo del 3% del PIB...), que todo Estado, que quiera entrar a formar parte de la UE, debe cumplir.
- *Negociación y firma del tratado de adhesión*: tras ello, cada uno de los Estados miembros de la UE, y el país candidato, firmarán el tratado de adhesión. Este tratado, que tiene un carácter internacional, deberá ser ratificado por el Estado candidato según sus propios procedimientos constitucionales.
- *Integración de nuevos miembros*: por último, hay que destacar, que durante todo el proceso la UE se reserva el derecho a decidir cuándo el país candidato ha cumplido los criterios de adhesión.

En base a este procedimiento, hay que señalar que la historia de la membresía de la UE incluye siete procesos de ampliación, ocho si se cuenta la reunificación alemana, y, además, la salida del Reino Unido en 2020¹⁷:

- *Primera ampliación (1973)*: en 1973 se produjo la primera ampliación de las entonces Comunidades Europeas. Una adhesión que cambió los pesos y contrapesos de la balanza de poder e influencia en la UE, ya que entraban a formar parte de la organización Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Esta ampliación supuso, por un lado, desplazar el eje del poder situado, desde el inicio de integración europea, en el binomio francoalemán y, por otro lado, la adhesión de Irlanda del Norte permitió la intervención directa, e indirecta, de la UE en el proceso de paz en la región, proporcionando fondos para proyectos de cooperación transfronteriza y contribuyendo a la superación de las posturas nacionalistas y unionistas.

¹⁷ De Munter, André (2023), “Ficha temática: La ampliación de la UE”, en: <https://bit.ly/3ZMd7Zq> (fecha de consulta: 10/03/2024).

- *Segunda ampliación (1981)*: en esta ampliación, el foco pasó al flanco sureste de la UE, ya que el país que se unió fue Grecia. Un Estado mediterráneo que había llevado a cabo la transición de una dictadura hacia la democracia, y el cual se convertiría en la punta de lanza para la ampliación de otros Estados del área mediterránea.
- *Tercera ampliación (1986)*: siguiendo con la ampliación del sur, esta vez se fijó la atención en la zona suroeste. Al igual que Grecia, España y Portugal habían llevado a cabo transiciones democráticas desde regímenes dictatoriales, lo que les permitió cumplir con los requisitos recogidos en el art.2 del TUE.
- *Cuarta ampliación (1995)*: fue la última ampliación del siglo XX, y la primera que miraba hacia lo que se consideraba la frontera este con los territorios de la antigua Unión Soviética. Los países que se adhirieron fueron Austria, Suecia y Finlandia.
- *Quinta ampliación (2004)*: esta fue la ampliación más grande, en cuanto al número de Estados, de toda la historia de la UE, ya que abarcaba un total de 10 nuevos países. Fue un gran grupo de Estados de Europa del Este (Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia y Hungría), los cuales muchos de ellos eran repúblicas exsoviéticas, y dos de pequeños Estados isleños del Mar Mediterráneo (Malta y Chipre).
- *Sexta ampliación (2007)*: una ampliación que se desarrolló en el contexto del tratado que a día de hoy está vigente, es decir el Tratado de Lisboa firmado en 2007 y que entró en vigor en el 2009¹⁸. En este caso, fueron dos países de los Balcanes los que se adhirieron a la UE, Rumania y Bulgaria, aunque deberían de haberse adherido en la ampliación del 2004, pero el ritmo que tuvieron a la hora de implementar las distintas reformas no fue suficientemente rápido para ingresar en esa época. Por ello, se estableció un mecanismo de cooperación y verificación en algunos ámbitos fundamentales como la reforma judicial, la lucha contra la corrupción o la delincuencia organizada, cuestiones que se supervisaban para controlar los avances tras la adhesión.
- *Séptima ampliación (2013)*: la última de las ampliaciones, llevada a cabo por Croacia, y que, además, supuso el inicio del bloqueo

¹⁸ Tratado de Lisboa, Lisboa, 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, C 306.

del proceso hasta nuestros días, ya que desde entonces no se ha vuelto a producir ninguna nueva adhesión.

En síntesis, podemos observar las distintas ampliaciones que se han producido a lo largo de todo el recorrido histórico del proyecto europeo, adhesiones que iban a buen ritmo hasta la última producida en 2013. A partir de ahí, el devenir de la política de ampliación ha estado llena de baches y altibajos, hasta el punto de que, hoy en día, la UE tiene menos miembros que aquellos con los que contaba en la última adhesión del 2013; un escenario que está marcando la puesta en marcha de su proyecto de ampliación hacia los Balcanes.

5. EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: ¿ESTABILIDAD, BLOQUEO O IMPULSO?

La UE vive un momento de debate en cuanto a su futuro como organización. Tiene que decidir si prefiere profundizar en la integración o si, por el contrario, primar la ampliación sobre la integración. Esta dicotomía, o dilema, ha regido la política de adhesión de la UE desde la última adhesión (Croacia en el 2013), una estrategia que divide a los estados, con posibilidades para la adhesión, en dos grupos:

- *Países candidatos*: son aquellos que tienen que transponer, o integrar, todo el acervo comunitario de la UE para poder convertirse en Estados miembros. En este grupo, estarían Albania, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Turquía y Ucrania¹⁹
- *Candidatos potenciales*: son aquellos Estados que aún no han cumplido con los requisitos básicos del art.2 del TUE para poder ser denominados candidatos, pero que si consiguen cumplir con dichos criterios podrán obtener el *estatus de país candidato*²⁰. En este caso, habría que citar a Georgia y a Kosovo.

Como se puede comprobar, la gran parte de los Estados candidatos, o incluso potenciales, se encuentran dentro del área de los Balcanes (a excepción de Georgia y Ucrania), ya que es la zona que faltaría, en gran medida, para complementar la ampliación europea hacia el este; he ahí la razón que explica el gran interés de la UE a la hora de promover buenas

¹⁹ Unión Europea (2023), “Adhesión a la UE”, en: <https://bit.ly/3Q8W2p8>. (fecha de consulta: 14/10/2023).

²⁰ *Ibidem*.

relaciones, con esos Estados del este, a partir de la puesta en marcha de mecanismos como la Política de Vecindad o el Partenariado Oriental. Ahora bien, ese proceso de adhesión lleva parado desde hace, por lo menos, una década, debido a una gran cantidad de factores que juegan un papel motivador, y desmotivador, a la hora de aumentar el número de estados miembros de la UE.

En cuanto a los factores motivadores, o que impulsan las causas de aceptación de la adhesión de estos países, habría que destacar la estabilidad que puede dar a los Balcanes Occidentales, el crecimiento económico que puede suponer para todo el continente, la extensión de los valores y sistemas democráticos o, también, la creación de un espacio de seguridad en la región.

Al mismo tiempo, también hay una serie de factores que han contribuido al rechazo, de estas posibles adhesiones, por parte de algunos Estados miembros de la UE, como sería el rechazo popular a que entren ciertos países, los conflictos territoriales imperantes (como sería el caso de Chipre y Turquía, o de Kosovo y Serbia) y, sobre todo, una serie de sucesos críticos, e internos, que han provocado que la UE se encuentre en un escenario permanente de *policrisis* (la crisis del euro, de refugiados, *Brexit...*)²¹.

A pesar de estos factores, parece que el debate sobre la ampliación y su estancamiento está llegando a su fin. Ese bloqueo, que se lleva produciendo desde hace una década, se puede ver interrumpido por los recientes acontecimientos geopolíticos. La guerra en Ucrania, y los distintos posicionamientos bipolares al respecto, han transformado la estrategia de actuación y los planteamientos de los Estados miembros a la hora de acelerar la ampliación hacia el este y, sobre todo, hacia los Balcanes.

Las fricciones con Rusia, y el intento de acabar con la dependencia energética hacia ese país, ha llevado a la UE a poner en marcha su plan de *autonomía estratégica abierta*. Un concepto que se encuentra presente, actualmente, en la mayoría de los documentos, dossiers y planes de acción de la UE. Ahora bien, ¿qué se entiende por autonomía estratégica? En un primer momento, se puede entender como un término únicamente vinculado con el ámbito militar, pero, realmente, va mucho más allá. En síntesis, se podría definir, tal como señala Arteaga, como las capacidades militares, y operativas, necesarias para dotarse de una serie de medidas, e

²¹ Mellado Prado, *Op. Cit.*, pp. 30-34.

instrumentos, defensivos, que permitan garantizar la autonomía e independencia de la UE.²² Es decir, la autonomía estratégica es el escenario por el cual la UE puede alcanzar su objetivo estratégico, que no es otro que el de garantizar su seguridad y la de su ciudadanía; un escenario que la Unión busca superar a través de los procesos de ampliación y adhesión hacia los Estados de Europa Oriental, ya que la estabilidad de la Unión depende, en cierta medida, de su capacidad para ampliar su esfera de influencia hacia los Balcanes y a otros países aledaños como Ucrania o Georgia.

Por consiguiente, y tras observar la importancia de la ampliación para el devenir del proyecto europeo, la UE ha tomado medidas para acelerar la adhesión de los países candidatos. Por un lado, ha establecido mecanismos de asistencia financiera, administrativa y técnica hacia los países candidatos²³ y, por otro lado, ha reforzado su confianza con gran parte de los países de Europa del este o de los Balcanes (por ejemplo, Ucrania, Moldavia y Bosnia y Herzegovina han conseguido adquirir el estatus de país candidato, en el año 2022, a raíz de la invasión de Rusia sobre Ucrania; hasta ese momento las negociaciones y acercamientos, con estos países, habían sido mucho más comedidos y menos fructíferos).

6. LA CUMBRE DE GRANADA: UN PUNTO DE INFLEXIÓN

Desde el inicio del conflicto en Ucrania, en 2022, la cuestión de la ampliación de la UE se ha convertido en un tema recurrente en las grandes cumbres y actos de las instituciones y líderes de la Unión. A lo largo de este año se han reproducido gran cantidad de declaraciones y discursos de actores de gran relevancia como Charles Michel, presidente del Consejo Europeo²⁴, o de la propia presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, que señalaba la necesidad de poner en marcha la *segunda gran*

²² Arteaga, Félix, García, Raquel, Molina, Ignacio, Ortega, Andrés, OTERO, Miguel, POWELL, Charles y Steinberg, Federico (2021), “Autonomía estratégica europea e intereses de España”, en <https://bit.ly/46q48PZ> (fecha de consulta: 12/10/2023).

²³ Unión Europea, *op. cit.*

²⁴ Gwyn Jones, Mared y Koutsokosta, Efi (2023), “La UE debe estar lista para la ampliación para 2030, según Charles Michel”, en: <https://bit.ly/3tv1t8X> (fecha de consulta: 16/10/2023).

ampliación de la UE²⁵. Un pensamiento, o visión del proyecto europeo, que se intentó desarrollar, y acordar, en la pasada cumbre de Granada, en el contexto de la Comunidad Política Europea (en adelante CPE), celebrada el 5 y 6 de octubre.

En esta cumbre de grandes líderes de la UE trataron tres grandes temas: la política migratoria, el conflicto geopolítico en Ucrania y, lo que atañe al presente estudio, el devenir del proceso de ampliación europea. Aunque el primer tema no se resolvió por acuerdo de todos los Estados miembros, en los otros dos sí hubo una posición conjunta.

De la *Declaración de Granada* podemos destacar como los líderes de los 27 Estados miembros sientan las bases sobre lo que será la futura Agenda Estratégica, 2024-2029, que marcará las directrices y políticas generales de la UE. Así, se fija el objetivo de avanzar hacia una UE "más fuerte y próspera" a través de la ampliación y la mejora de las condiciones de adhesión²⁶. Es decir, se abordó el tema de la ampliación de la UE como una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad del proyecto europeo, una política que se va a convertir en el eje fundamental de la acción exterior, económica y de seguridad de la Unión.

De esta forma, la cumbre de Granada supone un punto de inflexión en relación con la ampliación europea. Aunque la cumbre fue informal, y no tenía capacidad decisoria sobre los asuntos tratados, ha permitido fijar las bases para lo que será el futuro de las adhesiones de la UE. Así, se ha establecido un objetivo de 35 países, dando lugar a lo que sería la segunda ampliación, en número de Estados, más grande de la historia del proyecto europeo (solo superado por la del 2004).

En base a esto, y según lo recogido en la Declaración de Granada sobre las adhesiones, esa segunda gran ampliación supondría una serie de cambios en el devenir de la UE:

- *Inversión geoestratégica en paz, seguridad, estabilidad y prosperidad*: en la declaración se destaca como la ampliación puede ser un motor para la mejora de las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía europea y la reducción de las disparidades que puede haber entre los distintos países²⁷. Esto

²⁵ Alarcon, Nacho (2023), "Von der Leyen llama a "completar" la UE con una nueva ampliación pero sin fechas", en <https://bit.ly/48NGcrk> (fecha de consulta: 12/10/2023).

²⁶ Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023), "Declaración de Granada", en: <https://bit.ly/46OT4LS> (fecha de consulta: 14/10/2023).

²⁷ *Ibidem*.

sugiere que la adhesión de nuevos países a la UE podría tener un impacto positivo en la economía de los Estados miembros, tal como se ha alegado en apartados anteriores, ya que gracias a Política de Cohesión, y a otros instrumentos de financieros y presupuestario, se podría mejorar el nivel de desarrollo económico de los nuevos Estados miembros que se adhiriesen a la UE.

- *Proceso de cambios presupuestarios y regulatorios*: la UE deberá afrontar un amplio proceso de cambios presupuestarios y regulatorios para acoger a nuevos miembros, lo que podría tener implicaciones económicas tanto para los países que se unan a la UE como para los Estados miembros existentes. Sobre todo, hay que destacar, que estas ampliaciones tendrían un impacto en las distintas políticas generales (Política Agraria Común, Política de Cohesión...) y en las partidas presupuestarias adheridas a esas políticas (por ejemplo, la ampliación hacia países del este, que presenten un menor nivel de desarrollo, daría lugar a variar la distribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en beneficio de esos nuevos Estados miembros, ya que, por su situación económica, serían aquellos que necesitarían, con mayor premura, los recursos de cohesión y de inversión de la UE).
- *Cambios en la toma de decisiones*: la ampliación de la UE también ha planteado debates sobre los procesos de toma de decisiones por mayorías, ya que la Unión deberá de encontrar formas de funcionar con más de 500 millones de ciudadanos. Esto podría suponer cambios en la toma de decisiones por mayoría cualificada, tal como ocurre en el Consejo, pero donde realmente tendría mayor incidencia sería en aquellas decisiones que exigen unanimidad, ya que pueden ser más complicadas de conseguir al fluctuar un mayor número de intereses estatales.
- *Nuevas fronteras de la UE*: uno de los principales cambios con las nuevas adhesiones sería la expansión de las fronteras externas de la UE en distintos puntos del continente; principalmente en la frontera con Rusia (con la adhesión de Ucrania, Finlandia y los países bálticos dejarían de ser los únicos Estados miembros que tengan frontera con este país en el que en estos momentos se produce un conflicto abierto), en los Balcanes (ya que con esta gran ampliación, todos los países de la región serían parte de la UE, lo que supondría que la frontera de la UE sería únicamente la que tuviera Turquía con el continente asiático) y en el caso de que

se adhiriese Georgia, aunque aún es candidato potencial, la UE tendría, por primera vez, presencia en la zona caucásica. Todos estos cambios se unirían a los que se producirían en el ámbito interno a la hora de garantizar las cuatro libertades del mercado único, transformando la convergencia y el desarrollo económico, social y político de todo el continente europeo.

Por lo tanto, la cumbre de Granada, y su correspondiente declaración, han reflejado un cambio de paradigma en la UE. Parece ser que se quiere apostar por la ampliación, en contraste con épocas anteriores, pero aun así será un proceso largo, complejo y lleno de obstáculos. La diversidad de intereses y relaciones de los países candidatos, en un entorno geopolítico más incierto como el actual, genera dificultades a corto plazo. Por lo cual, la cumbre de Granada puede ser vista como el punto de partida para una gran ampliación con el horizonte fijado en el año 2030.

7. CONCLUSIONES

La UE se enfrenta a un escenario marcado por el conflicto, la incertidumbre y la inseguridad. Para defender su independencia, y estabilidad, está centrando todas sus energías en desarrollar lo que se conoce como *autonomía estratégica abierta*. Un cambio de paradigma, provocado por las nuevas tendencias geopolíticas, que intenta alejarse de los postulados de la cooperación y el multilateralismo que habían marcado la paz liberal tras el fin de la Unión Soviética (tal como recogió, en su día, la tesis de Fukuyama en su famosa obra *el fin de la historia*), para aproximarse a unos enfoques de una UE más estratégica que se enfrenta a un mundo cada vez más incierto, inseguro y conflictivo y que, por ende, le obliga a tener que garantizar su autonomía e independencia en detrimento de sus relaciones multilaterales y comerciales.

En ese escenario de autonomía estratégica, una de las principales bazas o medidas, de la UE, es profundizar en la ampliación, ya que gracias a ella se fortalece la cooperación entre los países miembros y, por ende, se garantiza la estabilidad del continente. Ampliación, que a diferencia de lo comentado por otros autores mencionados a lo largo del estudio, no tiene por qué ir en contra de una mayor profundización del proceso de integración.

Por ello, y teniendo en cuenta este contexto de incertidumbre y de cambios geopolíticos imperantes, la cumbre de Granada ha sido un hito importante en la política de adhesiones, ya que se han discutido, y

acordado, diversos temas relacionados con la posibilidad de que crezca el número de Estados miembros. Sin embargo, también se han identificado algunos desafíos y obstáculos que podrían bloquear el proceso de ampliación, como, por ejemplo, la necesidad de adaptar las instituciones y políticas de la UE o la complejidad de coordinar todos los intereses y postulados estatales. A pesar de estos desafíos, la ampliación de la UE también puede ser un impulso para el desarrollo económico y social de los países candidatos, ya que les brinda acceso a los beneficios y oportunidades del mercado único, posibilitando que prime la cuestión económica, de estabilidad y de desarrollo por encima de otros intereses que podrían impedir, o poner en duda, la adhesión de estos países al proyecto europeo

En definitiva, aunque la declaración resultante de la cumbre de Granada se considere como un acuerdo informal, es un documento de gran relevancia para el proceso de ampliación de la UE. Un escrito que marca el cambio de pensamiento de la UE, ya que se acerca a postulados más realistas, desde un punto de vista de las teorías de las relaciones internacionales, y menos idealistas. El conflicto en Ucrania, y el devenir geopolítico de la región tras la ruptura de las relaciones energéticas con Rusia, parecen ser los motivos que empujan a la UE a acelerar este proceso que estaba bloqueado desde hace una década. De esta forma, el continente se convierte en un escenario menos multipolar, poco multilateral y cada vez con una mayor inestabilidad. Situación que la UE intenta paliar con la puesta en marcha de la denominada autonomía estratégica abierta, escenario que solo podrá alcanzar si consigue ampliar su membresía hacia Europa Oriental.

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcon, Nacho (2023), “Von der Leyen llama a "completar" la UE con una nueva ampliación pero sin fechas”, en <https://bit.ly/48NGcrk> (fecha de consulta: 12/10/2023).
- Arteaga, Félix, García, Raquel, Molina, Ignacio, Ortega, Andrés, OTERO, Miguel, POWELL, Charles y Steinberg, Federico (2021), “Autonomía estratégica europea e intereses de España”, en <https://bit.ly/46q48PZ> (fecha de consulta: 12/10/2023).

- Aquino Palmero, Elizabeth (2007), “Evolución del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este: retos y perspectivas”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, volumen 3, pp. 37-63. Disponible en: <https://bit.ly/3FaRYP0> (fecha de consulta: 11/10/2023).
- Closa, Carlos (1995), “La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración”, *Revista de Estudios Políticos*, número 90, pp. 147-171. Disponible en: <https://bit.ly/3PMbTZd> (fecha de consulta: 10/10/2023).
- Closa, Carlos (1994), “Epur Si Muove: Teorías Sobre La Integración Europea”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm.85, pp. 339-364. Disponible en: <https://bit.ly/3RMCnwy> (fecha de consulta: 10/10/2023).
- Conclusiones del Consejo Europeo*, Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, SN 180/1/93 REV 1.
- Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023), “Declaración de Granada”, en: <https://bit.ly/46OT4LS> (fecha de consulta: 14/10/2023).
- Congressional Research Service (2021), “The European Union's Enlargement Policy: A Comparative Analysis of the Western Balkans and Eastern Partnership Countries”, en: <https://bit.ly/48JGRd8> (fecha de consulta: 11/10/2023).
- De Munter, André (2023), “Ficha temática: La ampliación de la UE”, en: <https://bit.ly/3ZMd7Zg> (fecha de consulta: 15/10/2023).
- Dunin-Wasowicz, Roch (2017), “Theory and Brexit: can theoretical approaches help us understand Brexit?”, en: <https://bit.ly/3ZU420A> (fecha de consulta: 16/10/2023).
- Gwyn Jones, Mared y Koutsokosta, Efi (2023), “La UE debe estar lista para la ampliación para 2030, según Charles Michel”, en: <https://bit.ly/3tv1t8X> (fecha de consulta: 16/10/2023).

Mellado Prado, Pilar (2017), “La integración europea: historia de una policrisis”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, número 32, pp. 30-34. Disponible en: <https://bit.ly/3rOi9b5>, (fecha de consulta: 10/03/2023).

Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea, L 191.

Tratado de Lisboa, Lisboa, 13 de diciembre de 2007, Diario Oficial de la Unión Europea, C 306.

Unión Europea (2023), “Adhesión a la UE”, en: <https://bit.ly/3Q8W2p8>. (fecha de consulta: 14/10/2023).

Unión Europea (2024a), “Historia de la Unión Europea 1945-59”, en: <https://bit.ly/3Via5LS> (fecha de consulta: 28/02/2023).

Unión Europea (2024b), “Historia de la Unión Europea 1960-69”, en: <https://bit.ly/4ahMMq1> (fecha de consulta: 28/02/2023).

Unión Europea (2024c), “Historia de la Unión Europea 1970-1979”, en: <https://bit.ly/4cdCpFt> (fecha de consulta: 29/02/2023).

Unión Europea (2024d), “Historia de la Unión Europea 1980-1989”, en: <https://bit.ly/43gW7Me> (fecha de consulta: 29/02/2023).

Unión Europea (2024e), “Historia de la Unión Europea 1990-1999”, en: <https://bit.ly/3wO2HOc> (fecha de consulta: 1/03/2023).

Sorroza, Alicia (2011), “Estrategia de ampliación de la UE: principales retos (y oportunidades) 2010-2011 (ARI)”, en: <https://bit.ly/45oLdDQ> (fecha de consulta: 14/10/2023).

Mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria. Una evaluación de sus efectos en el Estado de derecho

Cooperation and Verification Mechanism for Romania and Bulgaria. An assessment of its impact on the Rule of Law

SERGIO MEDINA BERNABÉ

Universidad Autónoma de Madrid

sergio.medina@uam.es

ORCID: 0009-0004-5192-4673

Recibido: 04/11/2023. Aceptado: 18/03/2024.

Cómo citar: Medina Bernabé, Sergio, “Mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria. Una evaluación de sus efectos en el Estado de derecho”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 338-363.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.338-363>

Resumen: La reciente finalización del mecanismo de cooperación y verificación (MCV) en septiembre de 2023 abre la posibilidad de evaluar cuáles han sido los efectos que ha tenido en la mejora del Estado de derecho en Rumanía y Bulgaria. Este mecanismo se clasifica como de condicionalidad debido a su carácter vinculante para la imposición de sanciones por parte de la Comisión en caso de incumplimiento de las reformas que se pactaron en el Acta de Adhesión para paliar las llamadas deficiencias sistémicas con las que contaban en el Estado de derecho antes de su adhesión. El objetivo de este artículo consiste en analizar cuál es la utilidad de los procesos de condicionalidad a los que se ven sometidos los Estados candidatos y medir el alcance del MCV como parte de dichos procesos *post* adhesión.

Palabras clave: Estado de derecho; Condicionalidad; Rumanía y Bulgaria; Unión Europea; Adhesión.

Abstract: The recent completion of the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) in September 2023 opens up the possibility to assess what effects it has had on improving the Rule of Law in Romania and Bulgaria. This mechanism is classified as conditionality due to its binding nature for the imposition of sanctions by the Commission in case of non-compliance with the reforms agreed in the Act of Accession to alleviate the so-called systemic deficiencies in the rule of law before their accession. The objective of this article is to analyze the usefulness of the conditionality processes to which the Member States are subjected and to measure the scope of the CVM as part of these post-accession processes.

Keywords: Rule of Law; Conditionality; Romania and Bulgaria; European Union; Adhesion

INTRODUCCIÓN: VALORES COMUNES Y ESTADO DE DERECHO

Las fallas o deficiencias en un sistema democrático son fenómenos habituales más o menos difíciles de constatar en cualquier Estado, por supuesto también en Europa; desproporciones representativas en sistemas electorales, desequilibrios entre las funciones de las instituciones del Estado, desajustes competenciales o fiscales entre entes federados y el Estado (en el caso de aquellos Estados federales o *cuasi* federales) Sin embargo, en el campo que nos toca, las fallas o deficiencias que puedan existir en el cumplimiento del principio del Estado de derecho afecta a la médula del Estado: la organización social e institucional por medio del Derecho y la garantía de los derechos fundamentales. Desde esta premisa, las deficiencias en el Estado de derecho han sido observadas como un signo de debilidad institucional y democrática de cualquier Estado y teniéndose en cuenta como unos de los principales indicadores de fortaleza o debilidad de una democracia¹.

Desde la óptica del Derecho de la Unión Europea, el respeto y seguimiento del Estado de derecho como valor central para el funcionamiento del sistema democrático no es negociable. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece cuáles son los valores que se entienden como comunes a todos los Estados miembros de la Unión. Valores que no únicamente se enuncian a modo de declaración política, sino como requisito y mandato de actuación para los veintisiete que ahora forman la Unión Europea y para aquellos que aspiran a entrar en el ente supranacional. Sin entrar al detalle de estas previsiones, el entendimiento de los valores comunes como normativos tiene una importancia capital para asegurar su cumplimiento (es decir, el Estado de derecho dentro de la Unión), y por tanto, se han establecido mecanismos de garantía con previsión de sanciones en los Tratados (art. 7 y 49 TUE). Es igualmente interesante mencionar otros mecanismos de control del Estado de derecho a través del procedimiento legislativo. El más reciente

¹ Algunos de los principales índices medidores de la calidad democrática en el mundo como el de *Freedom House* (<https://freedomhouse.org/>) o *Democracy Index*, elaborado por la revista *The Economist* (<https://www.eiu.com/n/>) utilizan indicadores como el nivel de pluralismo político, el correcto funcionamiento institucional (como medidor del nivel de corrupción), la transparencia electoral o el nivel de garantía de los derechos civiles como forma de identificar y clasificar los niveles de democracia entre países. En lo que respecta a este artículo, según el *Democracy Index* de 2022, Rumanía desciende en valoración desde el 2006 al 2022 de un 7,06 a un 6,45. Bulgaria de un 7,10 a un 6,45.

es el que podemos comprobar de acuerdo con la utilización del presupuesto, el llamado mecanismo de condicionalidad para la buena gestión del presupuesto de la Unión².

El fortalecimiento y expansión de tendencias políticas contrarias, no únicamente al proceso de integración europeo, sino al refuerzo del Estado de derecho como forma de organización estatal ha provocado, entre otras causas, que la Unión Europea no sea una excepción para la proliferación de casos en lo referente al desafío o negación de los valores comunes del artículo 2 TUE. El cuestionamiento de dichos valores no solo supone una discrepancia para con el ordenamiento del Derecho de la Unión, sino fundamentalmente un cuestionamiento del marco de convivencia entre Estados miembros. Tanto es así que debemos entender el enunciado de respeto a la dignidad humana, la libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y de los derechos humanos, también los de las minorías³, como la base del entendimiento entre los miembros de la Unión. Los procesos de colaboración que tienen lugar día a día en múltiples ámbitos encuentran su razón de ser en el artículo segundo del TUE.

Uno de los principios quebrados cuando se constata un caso de vulneración de valores comunes es el principio de confianza mutua o recíproca. Este principio, unido al de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros, es condición necesaria para hacer realidad el llamado espacio de libertad, seguridad y justicia, esto es, el espacio que forman el conjunto de territorios pertenecientes a los Estados miembros sin fronteras interiores. Este espacio incluye, como no puede ser de otra forma atendiendo a la dirección del proceso de integración europeo (Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), la cooperación entre Estados. Como se sabe, esta cooperación se proyecta no solamente en materia comercial o económica, sino

² Se trata del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>) aplicado a Hungría por primera vez en 2021. Además, con carácter previo, se puede apreciar al TJUE avalar la base jurídica del mecanismo (art.322.1 a TFUE) en la desestimación de los recursos que impusieron tanto Hungría como Polonia: Sentencias de asuntos s asuntos C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo de 16 de febrero de 2022. ECLI:EU:C:2022:98 y ECLI:EU:C:2022:97

³ Art. 2 TUE

también en materia penal⁴. Recordemos, con la base de una confianza y reconocimiento mutuo en la aceptación y práctica de unos valores comunes. De hecho, en línea con el trabajo anterior de Bazylińska-Nagler⁵, la confianza es un principio que deviene anterior a las disposiciones legales que lo confirman. Por tanto, se entiende la confianza recíproca como el producto de un intenso esfuerzo jurisprudencial por parte de los tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo, por un lado, y por otro, de éstos con los tribunales constitucionales nacionales por el diálogo en pro de la defensa de los derechos fundamentales.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 25 de julio de 2018⁶ es un buen ejemplo de quiebra de la confianza mutua como fruto del incumplimiento de los valores comunes, en concreto de la independencia judicial. Las sucesivas reformas del Poder Judicial en Polonia a partir del año 2017 han provocado, a fecha de escribir estas líneas, una auténtica crisis constitucional en el país y un enfrentamiento directo con las instituciones europeas. La sentencia se ve motivada por una orden de detención y entrega (la llamada “euroorden”) dirigida a la República de Irlanda por un ciudadano polaco en su territorio. Este instrumento, la orden europea de detención y entrega, es uno de los que más claramente materializan la cooperación judicial en materia penal sirviéndose del diálogo basado en el principio de confianza⁷. Irlanda, en uso de las facultades que otorga la decisión marco

⁴ La literatura académica sobre este tema es bastante amplia, algunos estudios reseñables con concreción en la lucha por el mantenimiento del Estado de Derecho en Estados del este de Europa: Bazylińska-Nagler, J. (2021). Polonia ante el principio de confianza mutua en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. *Revista de Derecho Político*, (110), 321-346. Bárd, P., & Van Ballegooij, W. (2018). Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in *Minister for Justice and Equality v. LM*. *New Journal of European Criminal Law*, 9(3), 353-365.

⁵ Bazylińska-Nagler, J. (2021). Op. cit. pag. 327-328

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 25 de julio de 2018. Asunto C-216/18 PPU - Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) ECLI:EU:C:2018:586

⁷ En la citada sentencia, el tribunal hace énfasis en esta idea: “el principio de confianza mutua obliga a cada uno de esos Estados, en particular en lo que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todos los demás Estados miembros respetan el Derecho de la Unión y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho” STJUE Asunto C-216/18 PPU - Minister for Justice and Equality. Ap. 36

al respecto de dicha orden⁸, alegó la probable vulneración del derecho fundamental del ciudadano polaco, en tanto ciudadano europeo, a la tutela judicial efectiva por la imposibilidad de constatar que se fuera a celebrar un juicio con todas las garantías, en concreto a la independencia del juez.

El Estado de derecho es central como valor común para el entendimiento y reconocimiento entre los Estados miembros, de ahí la relevancia que siempre ha tenido, pero que ahora cobra fuerza para la construcción de un verdadero proceso de integración. Desde principio de la década de 2010, es conocida la dirección que ha seguido el gobierno húngaro, y algo más tarde también el polaco, en la defensa de los derechos fundamentales, sobre todo la tutela judicial efectiva, pero por extensión también se han visto afectados todos los demás, en especial los que afectan a minorías, lo que ha motivado al TJUE y a la literatura académica a devolver al debate público la definición de deficiencias sistémicas en el Estado de derecho. Este concepto no resulta novedoso entre la jurisprudencia europea debido a que ya se barajó en el momento de entrada de miembros como Rumanía y Bulgaria a principios de siglo, con especiales carencias en este campo como se desarrollará más adelante.

Además de un criterio único de conducta para los Estados que forman parte de la Unión, los valores del artículo 2 TUE, y sobre todo el respeto al Estado de derecho, se presenta como la primera barrera de entrada para poder solicitar la adhesión al ente supranacional. A saber, las condiciones de adhesión se conocen como los llamados “Criterios de Copenhague” de 1993, reforzados en 1995, entre los cuales, fundamentalmente, se exigen tres requisitos; el institucional o jurídico, el económico y el requisito de “capacidad”. El institucional es un requisito que requiere respeto máximo por el Estado de derecho y un compromiso previo con la defensa de los Derechos Humanos (incluyendo el Convenio Europeo de Derechos Humanos). El condicionante económico implica la adopción de las reglas de la economía de mercado y, en esencia, una cierta robustez para soportar la presión del mercado interior de la Unión Europea. Por último, el requisito de “capacidad” tiene que ver con la necesidad de aplicar y poner en marcha todas las normas propias del Derecho de la Unión, lo cual no se plantea un mínimo fácilmente abarcable habida cuenta del

⁸ Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI)

sinfín de materias que cubre. En realidad, este requisito se enfoca desde el punto de la consecución de los objetivos que se propone la Unión; económicos, políticos y comerciales⁹. Se trata de un proceso largo e incierto, esbozado en el artículo 49 TUE, para el que existen dos rangos; aquellos países que han solicitado la adhesión y reúnen los requisitos para su incorporación, pero están en proceso de trasposición del Derecho de la Unión (países candidatos), y aquellos que no reúnen todavía los estándares mínimos para su incorporación. Bien es cierto que no es solamente un proceso administrativo, sino que para que un Estado entre a formar parte de la Unión Europea debe tener el visto bueno de todos los Estados miembros, Parlamento Europeo, Consejo y opinión de la Comisión. Esto significa que el proceso de adhesión está indudablemente sujeto a muchos condicionantes de carácter estratégico.

1. DEFICIENCIAS SISTÉMICAS Y PROPORCIONALIDAD

Una de las formas de aproximarse a la definición y consecuencias de las deficiencias sistémicas en el Estado de derecho es volviendo a las funciones básicas del Derecho en una sociedad moderna. Una de ellas es la de servir de garantía de seguridad para organizar las actividades y planes de los individuos, es decir, ofrecer las suficientes expectativas normativas a los agentes sociales (individuos, instituciones, organizaciones...) para predecir cuáles van a ser los movimientos de los demás, y poder así planificar su futuro. De otra manera, sería impredecible cualquier comportamiento por parte de los agentes sociales, y así, con la capacidad de organizar los comportamientos y actitudes que la sociedad entiende como aceptables o reprobables. En otras palabras, solo mediante la intermediación del Derecho, las sociedades democráticas pueden articular una red de comportamientos predecibles y construir planes de futuro. Desde luego esta no es una idea novedosa. Otros autores han calificado esta expectativa normativa como la generación de “confianza” entre los individuos por medio del Derecho, a través de la cual se estructuran las conductas¹⁰. Por ejemplo, alguien

⁹ Estos objetivos son fácilmente identificables en la aprobación y renovación de los Planes Financieros Plurianuales. Estos planes presupuestarios apuntan directamente a los objetivos políticos, económicos y comerciales de la Unión, tarea por la cual deben de ser aprobados (o renovados) por unanimidad en el Consejo.

¹⁰ El origen de esta teoría, en realidad mucho más compleja y ampliamente estudiada por la Teoría del Derecho, es la de la dogmática jurídica de Niklas Luhmann. En lo que

cruza una calle porque el semáforo está en verde depositando la confianza en que el conductor obedecerá las normas viales para detenerse ante la señal roja. Se crean expectativas y planes de futuro con la base del cumplimiento generalizado de la norma.

El condicionante clave sobre la premisa anterior con el que dan los profesores Armin Von Bogdandy y Michael Ioannidis en su trabajo sobre las deficiencias sistémicas en el Estado de derecho¹¹, es el factor del cumplimiento del Derecho en las sociedades reguladas por medio del mismo. Los autores señalan que el Derecho únicamente puede desplegar su poder para establecer expectativas sociales en la medida en que su grado de cumplimiento es alto y regular. Esto no significa que no pueda haber infracciones en una sociedad en la que el Estado de derecho sea sólido, es más, las infracciones aisladas y debidamente corregidas es lo que lo fortalece vía actuación de los tribunales. De otro modo, el incumplimiento sistemático de las normas y la no corrección de las conductas ilícitas es lo que debilita el Estado de derecho en la medida en que los ciudadanos pierden estas expectativas normativas debido a que se distorsiona la realidad de qué conductas o qué planes resultan lícitos y cuáles no. La definición que podemos dar de la deficiencia sistémica del Estado de derecho necesitaría de los dos elementos; el de ruptura con la norma y el de incapacidad de las instituciones para hacer corregir las conductas ilícitas. El motivo de la incapacidad es diverso; corrupción, falta de medios para cumplir su función, debilidad estructural de las instituciones públicas por su erosión partidista... En cualquier caso, las causas suelen ir unidas a la inevitable erosión de la confianza de los ciudadanos en el Derecho como fuerza ordenadora de la realidad social y a la incertidumbre normativa que provoca la arbitrariedad institucional.

En el marco del Derecho de la Unión, las deficiencias sistémicas en el Estado de derecho de alguno de sus miembros serían “fácilmente”

nos afecta, la dogmática jurídica opera entre las normas generalmente aceptadas y los casos particulares pendientes de decisión. A partir de aquí, la dogmática propone puntos de vista fijos para la consecución de comportamientos “socialmente aceptados”. La dogmática jurídica ha sido ampliamente criticada dada la negativa del autor a su (necesaria) vinculación con la sociología de acuerdo a esos puntos de vista fijos. Es imprescindible la crítica que hace el profesor Manuel Atienza a esta obra en los términos anteriores: Atienza, M. (1980). El futuro de la dogmática jurídica: a propósito de N. Luhmann. *El Basilisco: Revista de materialismo filosófico*, (10), 63-69.

¹¹ Von Bogdandy, A., & Ioannidis, M. (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos*, (165), 19-64.pág.35

reconocibles debido a su tan estrecha vinculación jurídica. Como se ha mencionado anteriormente, en virtud del espacio de libertad, seguridad y justicia reflejado en los Tratados, pero sobre todo en la realidad, se vería rápidamente afectado; objetivos económicos y monetarios comunes, cooperación judicial en múltiples ámbitos, protección uniforme de los derechos fundamentales en el territorio de la Unión... Los criterios de identificación serían, en realidad, los mismos que los reflejados para la adhesión de nuevos miembros (Copenhague 1993), a los que se monitoriza desde el punto de vista de consecución de los objetivos en los ámbitos anteriormente citados. Son los llamados *benchmarks* a alcanzar para conseguir el visto bueno de la Unión. A este respecto, las exigencias de reforma en los Estados poscomunistas adheridos a la Unión a partir de la ampliación del año 2004, han sufrido un gran proceso de transformación administrativa y legal para adaptarse a los estándares europeos en pocos años. Es igualmente reseñable el peligro de retroceso en dichas mejoras administrativas y en la estructura del Estado de derecho cuando estas reformas no se han llevado a cabo de manera consensual. Ya en el año 2002, en los años previos a la gran ampliación mencionada y también a la de 2007 con Rumanía y Bulgaria, Antonaeta Dimintrova ya advertía del peligro de retroceso en el proceso de construcción de instituciones estables cuando dicho ejercicio no tiene en cuenta “las circunstancias de los actores políticos locales”¹², los cuales, se recuerda, tienen un poder de veto nacional equivalente en el proceso de toma de decisiones al de los Estados miembros en las instituciones europeas.

Rumanía y Bulgaria se vieron igualmente afectados por las condiciones de la llamada *precondicionalidad* a la que se ven sometidos todos los Estados con el estatus de candidato¹³. En concreto, las principales deficiencias, observadas como sistémicas y por tanto prioritarias en solventar para la posibilidad de adhesión a la Unión son la reforma judicial y la lucha contra la corrupción, sumando para Bulgaria la lucha contra el crimen organizado tal como aparece en la Decisión que implanta el mecanismo de cooperación y verificación que analizaremos

¹²Dimitrova, A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics*, 25(4), 171-190. Pág.186

¹³ Para un análisis crítico del proceso de *enlargement* o precondicionalidad y su impacto en las instituciones de los Estados candidatos y su nivel democrático véase De Ridder, E. (2011). Democratic conditionality in the eastern enlargement: ambitious window dressing. *European Foreign Affairs Review*, 16(5).

con posterioridad. Los alicientes para la puesta en marcha de reformas administrativas y políticas de mejora en el Estado de derecho estaban claros; desde los años 1998 y 2000 se empiezan a negociar las condiciones para la adhesión de ambos Estados y se comprueban sus deficiencias en estos campos, pero la meta a alcanzar sería la plataforma de desarrollo de dos Estados con pasados políticos muy convulsos en la última década del S.XX y una gran oportunidad de ampliar horizontes.

El sistema de incentivos mediante el cual la Unión Europea intenta promover – más allá del incentivo último para cualquier Estado candidato que es acceder a la membresía completa – las reformas necesarias para alcanzar los estándares de los demás Estados han sido objeto de críticas en la literatura académica. Este sistema, el que algunos autores han llamado de “recompensa-y-sanción”¹⁴ o también su variante “*reinforcement by reward*”¹⁵, tiene un doble canal de aceptación para los Estados candidatos. Por un lado, tiene la versión positiva en el ofrecimiento por parte de las instituciones europeas de asistencia fiscal y estrechamiento de lazos comerciales, una suerte de asociación prioritaria, de cara a los acuerdos preexistentes antes de acceder al mercado interior europeo. Por otro lado, la versión negativa se encuentra en la sanción del incumplimiento de las condiciones de reforma pactadas. Tanto es así, que se afirma directamente que aceptar dichas condiciones resultaría “menos costoso que afrontar una posible exclusión de la membresía de la UE”¹⁶. De cualquier modo, el sistema de recompensa-sanción encuentra su agotamiento en el momento en que se accede completamente a la UE, que es cuando los Estados candidatos pierden estos alicientes para someterse a las exigencias – más que a los beneficios – del mercado interior europeo.

El gran reto de Rumanía y Bulgaria de cara a comenzar las negociaciones de adhesión a la Unión Europea era la consecución de reformas en el sistema económico. Ambos países provenían de sistemas económicos y políticos socialistas, hándicap para reunir los requisitos de Copenhague anteriormente citados, en especial el económico. Las reformas necesarias no afectaban únicamente al cambio de modelo

¹⁴ Toneva-Metodieva, L. (2014). Beyond the carrots and sticks paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism experience of Bulgaria and Romania. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), 534-551. Pág.537

¹⁵ Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of central and eastern Europe*. Cornell university press.

¹⁶ Toneva-Metodieva, L. (2014) op. cit. pág. 537

económico para adoptar el sistema capitalista o de mercado, sino que debían instaurar un sistema capaz de resistir las exigencias del mercado interior europeo en términos fiscales y monetarios. Desde el comienzo del proceso con la presentación de la solicitud de adhesión en 1995 en ambos casos se amplían los cauces diplomáticos y de cooperación con la UE. Como se ha señalado que ocurre con los Estados que adquieren el estatus de candidatos, aprobando incluso el Reglamento 622/98 para fijar las condiciones de la asistencia comercial y financiera a estos Estados¹⁷. Como bien señala Gabriela Alexandra Oanta¹⁸ en su estudio, el verdadero comienzo de las negociaciones de admisión tiene lugar con la cumbre de Helsinki de 1999¹⁹, cumbre en la cual se decide proceder a la valoración de los Estados candidatos en función de los méritos que cada uno reunía en la toma de reformas para alcanzar los requisitos necesarios para la adhesión definitiva, el llamado principio de diferenciación, que provocó que Rumanía y Bulgaria no se incluyeran en la ampliación de 2004 a pesar de que en ese grupo se encontraran Estados que solicitaron formalmente la adhesión en el mismo año (1995), como los países bálticos²⁰. Este retraso se debió a la falta de capacidad administrativa para implementar las reformas necesarias para reunir los requisitos de Copenhague, problema que seguirán arrastrando incluso en su etapa posterior a la adhesión en 2007.

Esta incapacidad judicial y administrativa es señalada por la propia Unión Europea en el documento que emiten relativo a la hoja de ruta planeada para Rumanía y Bulgaria una vez descartada su incorporación

¹⁷ Reglamento (CE) n° 622/98 del Consejo de 16 de marzo de 1998 relativo a la asistencia en favor de los Estados candidatos en el marco de una estrategia de preadhesión y, en particular, de la creación de asociaciones para la adhesión. P. 265-266 ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1998/622/oj>

¹⁸ Oanta, G. A. (2008). Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea: de la adhesión a la integración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12(29), 91-132. Pág. 102

¹⁹ Consejo Europeo de Helsinki. Conclusiones de la Presidencia, 10-11 de diciembre de 1999, Bol. UE 12-1999. Ap. 10

²⁰ Pueden verse las fechas de presentación de la solicitud formal de adhesión a la Unión Europea en los posteriores dictámenes de la Comisión al respecto para cada país. Véase, por ejemplo, Agenda 2000. Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Lituania. Suplemento 12/97 del Boletín de la Unión Europea. Comisión Europea. (1997). Pág. 9

para 2004 y se plantea para 2007²¹. De hecho, la Comisión reconoce que son áreas clave para su integración en el organigrama institucional una vez producida la adhesión las siguientes, al igual que a las áreas temáticas que cita como centrales a tener en cuenta para el apoyo financiero que necesitan estos dos Estados: el desarrollo de la agricultura y mundo rural, de la infraestructura y transporte, de la cohesión social y económica y, por último, de la inversión en la construcción de instituciones sólidas para implementar reformas. Este documento redactado por la Comisión, además de las grandes áreas de atención mencionadas, detalla en veintinueve capítulos los estándares a alcanzar en multitud de aspectos, que serán revisados periódicamente hasta el 1 de julio de 2007, *deadline* para su consecución de cara a la adhesión definitiva.

En este intervalo, desde el año 2002 hasta 2007, las negociaciones de adhesión se producen a un ritmo adecuado, mejor en el caso búlgaro que en el rumano como recuerda Oanta²², pero la Comisión aún dudaba de la solvencia de las reformas en el sistema económico de los Estados candidatos. Por ello, se incluyó una cláusula de dilación en el Acta de Adhesión de Rumanía y Bulgaria²³ para dilatar el margen de adhesión hasta el año 2008 en pro de que el mercado interior no se viera afectado (art. 39 del Acta). Aunque no fuera necesaria en última instancia, se trata de un buen indicador de que la confianza en el alcance de los requisitos por parte de la Comisión no era plena a la hora de la firma del Acta de Adhesión.

2. FUNCIONAMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL MECANISMO DE COOPERACIÓN Y VERIFICACIÓN

El Acta de Adhesión a la Unión Europea de Rumanía y Bulgaria está plagada de mecanismos de salvaguarda y prevención de acuerdo con los efectos que pueda tener la inclusión de dos Estados con deficiencias sistémicas en su Estado de derecho a un sistema de estrecha cooperación.

²¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Roadmaps for Bulgaria and Romania. Brussels, 13.11.2002 COM(2002) 624 final

²² Oanta, G. A. (2008). Op. cit. pág. 105

²³ Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, DO L 157, 21.06.2005

En cuanto a las previsiones recogidas en dicho acta, lo más relevante son las cláusulas de salvaguardia y las disposiciones transitorias añadidas al texto. En cualquier caso, se trata de mecanismos activables en el corto plazo desde la adhesión en caso de desestabilización; cláusula de salvaguardia económica a petición de cualquier Estado miembro o de la Comisión por no alcanzar las exigencias del mercado interior en cualquier sector (art.36 del Acta) y cláusula de salvaguardia del mercado interior en caso de incumplir las condiciones de la adhesión en alguno de los sectores económicos regulados por el Derecho de la Unión (art.37 del Acta). Además, también se incluyó una tercera salvaguardia en caso de “deficiencias graves o riesgos inminentes de deficiencias graves en la transposición, la instrumentación o la aplicación” de las normas en materia de cooperación y reconocimiento mutuo (art.38 del Acta). Como se puede apreciar, la Comisión es especialmente recelosa con Rumanía y Bulgaria en este momento último del proceso de adhesión por las deficiencias sistémicas que han presentado – a pesar de los intentos de ambos por solventarlas – al igual que por las previsiones de rechazo y resistencia a la normativa europea que podría haber suscitado en parte de los actores políticos rumanos y búlgaros²⁴.

En el marco de este clima de desconfianza, la Unión establece, vía decisión de la Comisión²⁵, un mecanismo específico para Rumanía y Bulgaria dedicado a la supervisión de los avances preceptivos en materia de lucha contra la corrupción y de reforma del sistema judicial. En el caso de Bulgaria, hay que sumarle la lucha contra el crimen organizado. El mecanismo de cooperación y verificación (MCV en sus siglas en español) consiste en la revisión semestral de los avances de dichos Estados en las materias pactadas, así como en la publicación de reportes diferenciados por parte de la Comisión para poder trazar un seguimiento, una constatación del alcance de los llamados *benchmarks* u objetivos a

²⁴ Véase Oanta, G. A. (2008). Op. cit. págs 114-119 para un análisis detallado de estas cláusulas de salvaguardia y disposiciones transitorias en el Acta de Adhesión para Rumanía y Bulgaria, así como sus efectos en la estructura institucional

²⁵ Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (2006/929/CE) y Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (2006/928/CE)

conseguir anualmente. Concretamente, los objetivos marcados aparecen en el anexo de la Decisión de la Comisión. En el caso de Rumanía, los objetivos marcados implican: garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes fortaleciendo el Consejo Superior de la Magistratura, fundar una Agencia de Integridad para casos de corrupción, ampliar procedimientos que ya comenzaron antes de la adhesión contra la corrupción y, por último, tomar las medidas prevención fundamentalmente en administraciones locales²⁶.

Para Bulgaria la lista es algo más extensa. En primer lugar, se acuerda modificar la Constitución para eliminar ambigüedades acerca de la independencia y responsabilidad del Poder Judicial. Esta independencia se aseguraría aprobando dos leyes; una relativa al Poder Judicial y una modificación del Código de Procedimiento Civil. También se deberá reformar el sistema judicial para aumentar su profesionalidad y eficiencia, al mismo tiempo que investigar los casos de corrupción de alto nivel elaborando informes. Al igual que en el caso rumano, se tomarán medidas de prevención contra la corrupción y, por último, se deberá adoptar una estrategia para erradicar la delincuencia organizada, sobre todo en delitos graves y blanqueo de capitales.²⁷

En cada uno de los reportes o informes redactados semestralmente por la Comisión se incluye un primer apartado de contexto en el que se resume la trayectoria de ambos países desde la solicitud formal de adhesión a la Unión Europea, los objetivos a cumplir y la justificación de dicho mecanismo²⁸. Los comienzos de los informes en el progreso de las reformas bajo el MCV se preveían genéricos, aunque para estos Estados lo suficiente eran los avances obtenidos para evitar las cláusulas de salvaguardia:

²⁶ Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006. (2006/928/CE) Op. cit. Anexo 1-4

²⁷ Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006. (2006/929/CE) Op. cit. Anexo 1-6

²⁸ En el apartado web de la Comisión sobre el mecanismo de cooperación y verificación, se añade “Los avances en la reforma judicial, la corrupción y el crimen organizado también permitirán a búlgaros y rumanos disfrutar de todos sus derechos como ciudadanos de la UE” cuando se justifica la implantación del mecanismo. Se trata de una nueva óptica para su justificación teórica, la de la garantía de los derechos fundamentales como parte del principio de Estado de Derecho. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en

In the light of the analysis contained in this report, the Commission does not consider that it is warranted at this stage to invoke the safeguard provisions of the Accession Treaty.²⁹

2. 1. Evolución de los informes sobre el proceso de reforma

El proceso de reforma y mejora no ha sido lineal. Como se puede observar si se valoran los informes, éstos han sido a tiempo realmente duros con sus exigencias de acuerdo a los términos pactados en el Acta de Adhesión de 2007. El informe de julio de 2008 es un buen ejemplo de ello, sobre todo en lo relativo a Bulgaria y su manejo de los fondos recibidos de la Unión. Las conclusiones de este informe son claras al respecto; por un lado, se estima que los resultados de las reformas no son los esperados a pesar de las inversiones comunitarias para su consecución. El sistema judicial búlgaro sigue sin funcionar con claridad y transparencia y el país no ha sido capaz aún de demostrar avances en su lucha contra el crimen organizado. Pero, por otro lado, el aspecto más lesivo para la confianza de la Comisión se encuentra en el efecto de la persistencia de estas deficiencias en la gestión de los fondos europeos: “Para garantizar la absorción y la entrega eficaces de los fondos de la UE, Bulgaria necesita no sólo aumentar sustancialmente su capacidad administrativa sino también poner freno drásticamente a las oportunidades de corrupción de alto y bajo nivel y luchar enérgicamente contra la delincuencia organizada.”³⁰ La corrupción e ineficiencia en la gestión de los fondos europeos por parte de Bulgaria reflejado en el segundo informe de 2008 tuvo efectos considerables. La gravedad del asunto provocó la anexión de un segundo informe sobre la gestión de los fondos³¹, en el que se retira la capacidad de gestionar fondos a dos

²⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Bulgaria's progress on accompanying measures following Accession /COM/2007/0377 final / p. 5

³⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism {SEC(2008) 2350} p. 3

³¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Management of EU-funds in Bulgaria/* COM/2008/0496 final */. En sus conclusiones, la Comisión resalta algunas de las preocupaciones sobre la gestión: “En concreto, las reticencias a la hora de recurrir a las fuerzas del orden para dar respuesta a las irregularidades y al fraude a través de recuperaciones inmediatas u otras medidas protectoras y la falta de independencia de la autoridad nacional de auditoría y de los organismos de ejecución son motivo de seria preocupación. La falta de responsabilidad

organismos nacionales previamente autorizados y se les congela una parte de las ayudas otorgadas. El caso de Rumanía en esta fecha es menos grave; por un lado se valora que se han dado los primeros pasos hacia la reforma judicial y administrativa necesaria, pero, por otro, las instituciones creadas *ex novo* y los mecanismos de garantía del buen uso de los fondos europeos todavía son débiles habida cuenta de la magnitud de las deficiencias presentadas a la hora de la adhesión.

El informe de julio 2012 respecto a Rumanía, como resalta Radu Carp³² en su trabajo sobre el Estado de derecho en este país, representa un antes y un después en el uso de los informes para el control del Estado de derecho desde el inicio del mecanismo en 2007. El Gobierno rumano, en una rápida cadena de sucesos, haciéndose valer de una mayoría parlamentaria suspende al Presidente de la República y posteriormente destituye a los Presidentes de ambas cámaras (los encargados constitucionales de ostentar el cargo en su lugar) antes de que se produzca la prescriptiva ratificación por referéndum de la destitución por pertenecer al mismo partido que el Presidente. Además, también se destituye al Defensor del Pueblo, único autorizado para impugnar las iniciativas del gobierno en esta situación y reemplazado por un sustituto afín al gobierno. Por último, se modifica por el procedimiento de urgencia³³ la ley relativa al Tribunal Constitucional para anular las decisiones parlamentarias (una anulación prácticamente completa de sus funciones) y también la ley relativa a los referéndums para facilitar la destitución del anterior Presidente. La Comisión Europea, consciente de la crisis, interviene en la situación vía informe del MCV:

El cuestionamiento de las decisiones judiciales por las fuerzas políticas, el socavamiento del Tribunal Constitucional, la anulación de

penal y de transparencia en la contratación pública con fondos de la UE constituye un problema grave.” P. 3

³² Carp, R. (2014). The struggle for the rule of law in Romania as an EU Member State: the role of the cooperation and verification mechanism. *Utrecht L. Rev.*, 10, 1. Págs 8-10

³³ Véase la opinión de la Comisión de Venecia sobre la inconveniencia de las legislaciones por el método de urgencia en estas circunstancias y su incidencia en el Estado de Derecho: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) ROMANIA OPINION ON EMERGENCY ORDINANCES GEO No. 7 and GEO No. 12 AMENDING THE LAWS OF JUSTICE Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). CDL-AD(2019)014. Opinion No. 950 / 2019

procedimientos establecidos y la eliminación de contrapoderes institucionales clave han puesto en cuestión el compromiso del Gobierno con el respeto del Estado de derecho y el control judicial independiente³⁴.

Debido a la crisis institucional de Rumanía en este momento, el informe de la Comisión para el segundo semestre de 2012 no va enfocado a valorar – únicamente – el progreso conseguido de acuerdo a los *benchmarks* establecidos, sino que se estructura en recomendaciones que se lanzan de acuerdo a solventar una crisis que amenazaba con acabar con la democracia pluralista en Rumanía. Las recomendaciones giran entorno a la organización del sistema judicial, la rendición de cuentas, la independencia y transparencia de los procesos judiciales, su efectividad, la integridad de cara a los casos de corrupción y las investigaciones en curso. Además, se cita la modificación de la ley del Tribunal Constitucional y la destitución prematura del Defensor del Pueblo como faltas a la independencia en el desempeño de las funciones de contrapeso que ejercen dichas instituciones. Según Carp, la respuesta a la pregunta de por qué los informes citan al Defensor del Pueblo y al Tribunal Constitucional en sus críticas al Estado de derecho a pesar de no formar parte *per se* del Poder Judicial está en la importancia que juegan estas dos instituciones para la lucha por la transparencia y contra la corrupción, que de hecho, los llama “los dos pilares que sostienen el Estado de derecho”³⁵ a ojos de la Comisión en un sistema político como el rumano.

La recta final del MCV comienza en el informe del año 2017, cuando se cumplían diez años de su implantación. Haciendo balance de los progresos alcanzados por ambos Estados en los *benchmarks* asignados durante los últimos años, la Comisión lanza una serie de recomendaciones para poner fin al mecanismo:

The Commission's 2014, 2015 and 2016 CVM reports were able to highlight a positive trend and a track record pointing to strong progress and growing irreversibility of the reforms under the CVM.³⁶

³⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism COM/2012/0410 final/p.1

³⁵ Carp, R. (2014) op. cit. pág. 16

³⁶ Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism. COM/2017/044 final p.4

El fin de la aplicación del MCV dependerá de la rapidez y determinación de las administraciones locales para implementar las medidas que se proponen, aunque como viene siendo común a lo largo de todo el proceso, éstas a menudo consisten en reformas legales de calado e incluso en adopciones de nuevos marcos legales creados *ex novo*, como es el caso de la lucha contra la corrupción de alto nivel en Bulgaria³⁷. Sin embargo, es Bulgaria el primero de los dos Estados que consigue superar satisfactoriamente los objetivos marcados por el MCV, según el informe de octubre de 2019. Rumanía lo conseguirá en noviembre de 2022. Aunque formalmente se alcanzaran los objetivos de los *benchmarks* en esas fechas, Rumanía y Bulgaria deberían seguir implementando legislación específica, aunque ya no seguirán siendo monitorizados periódicamente. Por último, en junio de 2023 se completan los objetivos a aplicar y el 5 de julio de 2023 la Comisión comunica al Consejo y al Parlamento el cierre del MCV definitivamente anulando las Decisiones de implementación del MCV de 2006, teniendo efecto el 15 de septiembre de este año:

I would like to congratulate Bulgaria and Romania for the significant progress they made since their accession to the EU. The rule of law is one of our fundamental common values as a Union and both Member States have delivered on important reforms in these past years. Today we recognise these efforts by putting an end to the CVM. Work can now continue under the annual rule of law cycle as for all Member States.³⁸

3. CONDICIONALIDAD PRE Y POST ADHESIÓN. BALANCE DE RESULTADOS

La mejor vía para evitar la creación de mecanismos de condicionalidad *post* adhesión a la Unión Europea adicionales al estricto cumplimiento del Derecho de los Tratados en lo relevante al Estado de

³⁷ En este caso se propone la creación de un nuevo marco legal de lucha contra la corrupción que vaya en línea con la estrategia anticorrupción creada con anterioridad. Además, se insta a reformar cuantas leyes sean necesarias en el ámbito de la administración pública para fortalecer las inspecciones internas. Estas medidas se requieren debido a que “el borrador de la ley anticorrupción no se ha adoptado, y, en consencia, la nueva autoridad anticorrupción no se ha implementado Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism COM/2017/043 final

³⁸ Ursula von der Leyen. Presidenta de la Comisión Europea. 15/09/2023. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4456

derecho y los demás valores comunes del artículo 2 TUE es mejorar el sistema de *enlargement* o precondicionalidad. Antes de desarrollar la idea de que el mecanismo de cooperación y verificación no es la vía ideal para gestionar el cumplimiento del Estado de derecho cuando se habla de Estados miembros, debemos atender a cuáles son los efectos que tiene el sometimiento a un proceso de condicionalidad previo con serias deficiencias. En primer lugar, se habla de un proceso de *enlargement* deficiente por el sistema de incentivos utilizado para el alcance de los criterios de Copenhague. Si bien el estrechamiento de lazos comerciales con la Unión y la ayuda financiera brindada por la Unión es sin duda un buen acicate para acercarse a los valores comunitarios (un ejemplo es el programa de ayuda económica PHARE³⁹), se presentan problemas como la falta de claridad en los requisitos y criterios de admisión de 1993 y ampliados en 1995, la falta de concisión en cuanto a la metodología de las reformas requeridas o incluso la falta de competencia de la Unión de cara a la exigencia de reformas en determinadas materias⁴⁰.

El punto principal de la crítica al proceso de precondicionalidad proviene de la ausencia de correspondencia entre el concepto de condicionalidad asociado a la reunión de los criterios de adhesión y los principios de democracia y Estado de derecho preceptivos a seguir para formar parte de la Unión que maneja la Comisión. Estas dos visiones no pueden corresponderse en vista de la experiencia de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea por varios motivos; en primer lugar, la falta de precisión y claridad a la hora de fijar criterios de adhesión en lo referente al cumplimiento con los valores comunes hace que los principios de democracia y de Estado de derecho se distorsionen. Resulta complicado distinguir en qué grado “la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”⁴¹ se cumple en un Estado comparación con otros candidatos habida cuenta de la admisión de Estados como Rumanía y Bulgaria con la existencia de *deficiencias sistémicas* en su Estado de derecho (entre otras cuestiones, un parlamento con serias disfuncionalidades que afectan al normal funcionamiento democrático en Rumanía o la ausencia de un sistema

³⁹ Véase <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/phare-programme.html>

⁴⁰ De Ridder, E. (2011). Op. cit. pág. 5

⁴¹ Criterios de Adhesión. (criterios de Copenhague). 1995. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

judicial de tres instancias; primera instancia, apelación y casación, en Bulgaria). El segundo motivo, derivado del primero, reside en la falta de precisión en lo que en realidad se espera de los candidatos cuando no se aclaran los requisitos para la adhesión en materia de Estado de derecho. Como resalta De Ridder, habida cuenta de esta falta de concreción, la Comisión podría haber determinado unos niveles determinados de democracia similares a los existentes en índices externos, pero no solamente no ha sido así, sino que las demandas de ésta a los Estados candidatos ha sido contradictoria en función del caso⁴².

Las disfuncionalidades citadas en el procedimiento de admisión y adhesión han provocado desequilibrios notables en el cumplimiento uniforme del principio de Estado de derecho en la Unión, desequilibrios que condujeron a la adopción del estudiado mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria por su ineficiencia para solventar las deficiencias sistémicas que impedían la adhesión de estos dos Estados. El mecanismo de cooperación y verificación ha sido ampliamente criticado entre la literatura académica al respecto por su naturaleza innecesaria y discriminatoria respecto al resto de Estados miembros⁴³. El ánimo de esta crítica se asienta, como hemos mencionado anteriormente, en la inadecuación del proceso de precondicionalidad, pero sobre todo, una vez se trata de Estados miembros, de lo contraproducente de mecanismos como el MCV para controlar el cumplimiento de los *benchmarks* en materia de Estado de derecho por varias causas; algunos de orden externo a la aplicación del MCV (principio de igualdad) y otros de orden interno (efectos de la aplicación del MCV dentro de las fronteras del Estado).

Los efectos externos en la aplicación del mecanismo de cooperación y verificación afectan frontalmente al principio de igualdad, como valor común del artículo 2 TUE, pero fundamentalmente como principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados (art.4 TUE). Como es sabido, las vulneraciones e incumplimiento de los valores comunes,

⁴² El autor pone algunos ejemplos al respecto de las distintas demandas de la Comisión: “while Slovakia was allowed to legislate by decree, Romania was not; while the Czech Republic could get positive assessments of its pre-accession progress having no civil service law in place, Slovakia, also lacking such law, saw its accession to the EU being made conditional upon its adoption (...)” De Ridder, E. (2011). Op. cit. pág. 9

⁴³ Dimitrovs, A., & Kochenov, D. (2021). Of Jupiters and Bulls: the Cooperation and Verification Mechanism as a redundant special regime of the rule of law. *EU Law Live*, (61), 1-8. Pp. 7-8

con énfasis en el Estado de derecho, han sido el motivo de choques entre Estados miembros y las instituciones europeas en los últimos años, con aplicación de los mecanismos contemplados en el Derecho de la Unión para hacer respetar tanto los valores comunes como los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos residentes en estos Estados. Esta es parte de la argumentación de la Comisión para justificar la aplicación del MCV a Rumanía y Bulgaria: “Los avances en materia de reforma judicial, corrupción y delincuencia organizada permitirá también a búlgaros y rumanos ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos de la UE.”⁴⁴. Estas experiencias llevan inevitablemente a preguntarse por qué Rumanía y Bulgaria, contando con *deficiencias sistémicas* en su Estado de derecho conocidas por la Comisión, no han sido sometidas a las sanciones del artículo 7 TUE o 258 TFUE como Polonia, o a las sanciones del mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión a las que fue sometida Hungría en el año 2021⁴⁵. El caso de Polonia es especialmente relevante de cara a la aplicación de los mecanismos en defensa del Estado de derecho habida cuenta del giro jurisprudencial que se da a partir de 2018 con la nueva interpretación del artículo 19.1 (2) TUE. A partir de entonces⁴⁶, el TJUE hace una interpretación expansiva de la independencia judicial como parte indispensable de la correcta tutela judicial de los derechos de los ciudadanos europeos, y ésta a su vez como centro del Estado de derecho. Lo relevante de la interpretación es que supera la barrera competencial – principal “escudo” de Polonia – argumentando que dicho principio (el Estado de derecho) es un valor común y debe regir el funcionamiento interno de todos los Estados miembros, estén o no en el uso de las competencias cedidas por los Tratados⁴⁷. De esta manera, resulta

⁴⁴ Disponible en el apartado ¿Por qué es necesario el MCV? De la web de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_es

⁴⁵ Para una explicación del mismo, así como del Reglamento 2020/2092 que lo regula véase Kölling, M. (2022). El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?. *Real Instituto El Cano*.

⁴⁶ En concreto la sentencia que abre la puerta a una nueva interpretación jurisprudencial de la independencia judicial, la tutela judicial de los derechos y el Estado de Derecho es la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018. Asunto C-64/16 - Associação Sindical dos Juizes Portugueses. ECLI:EU:C:2018:117

⁴⁷ A pesar de la gran producción académica sobre el asunto polaco, puede revisarse: Mendaña, N. M. (2022). La garantía de independencia del juez europeo: una revolución

complicado defender las simples amenazas de sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en los informes semestrales a Rumanía y Bulgaria en vista de la amplitud interpretativa dada en casos como el polaco coetáneamente.

En la línea de la crítica al MCV por resultar un mecanismo innecesario y que tensiona gravemente el principio de igualdad de los Estados del artículo 4 TUE, se debe mencionar igualmente la novedad en el Derecho de la Unión del uso del Derecho derivado de los informes que emitía la Comisión para el cumplimiento con el Estado de derecho, como señalan Dimitrova y Kochenov⁴⁸. La respuesta a esta crítica es clara, y es que aunque resulta claro que la intención última de dicho mecanismo es alcanzar el estándar común de cumplimiento con el Estado de derecho de la Unión, el propósito de los informes es monitorizar el avance de los *benchmarks* acordados en la Decisión de la Comisión para implantar el MCV en Rumanía y en Bulgaria. Desde el punto de vista político, este mecanismo tampoco ha sido evaluado positivamente desde los grupos del Parlamento Europeo, los cuales siguen entendiéndolo como discriminatorio, proponiendo alternativas al MCV como el “Mecanismo de Democracia, Estado de derecho y Derechos Fundamentales de la Unión Europea”⁴⁹.

Los resultados de orden interno, esto es, los efectos que ha tenido la aplicación del MCV en el avance por un Estado de derecho más sólido en Rumanía y Bulgaria, también son cuestionables. Los estudios cuantitativos que se han realizado, si bien con datos parciales, demuestran, por un lado, un fracaso relativo en la aplicación local de las reformas llevadas a cabo por dificultades particulares en los territorios en materia administrativa o política, y por otro lado, desde una óptica más enfocada a la valoración *macro* de las estrategias de condicionalidad post-adhesión, un éxito en la vertiente de “verificación”, pero un fracaso

encubierta del TJUE. *Estudios de Deusto*, 70(1), 81-109. Y también: Bernárdez, C. P. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo*, (40), 48-95.

⁴⁸ Dimitrovs, A., & Kochenov, D. (2021). Op. cit. pag.8

⁴⁹ Véase European Parliament resolution of 7 October 2020 on the establishment of an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights ([2020/2072\(INI\)](#))

en cuanto a la cooperación”. Este “*mixed picture*”⁵⁰ al que se acude en las valoraciones existentes hace referencia a la situación que se ha mencionado; si bien ha servido para impulsar reformas necesarias en numerosas materias para Rumanía y Bulgaria, no ha representado una cooperación especial para con las instituciones europeas:

The major weakness of the Mechanism is that it not only remains external to the course of life in the monitored countries but is external to the actual policy partnership between EC and the member-states that are within the reach of the CVM.⁵¹

La última cita enlaza con las dificultades de aplicación que ha tenido el MCV en los territorios asignados. Estas dificultades encuentran principalmente dos motivaciones; la primera tiene que ver con el planteamiento de políticas públicas que se ha dado en respuesta a las recomendaciones de los informes. Dimitrov, Haralampiev y Stoychev⁵² demuestran que buena parte de la ineffectividad de las reformas acometidas tienen respuesta en la inadecuación de las mismas para la consecución de los objetivos. Este problema, en realidad, tiene que ver con la ambigüedad de las recomendaciones, pero también con la inaplicación de las reformas a todos los actores del sistema político, siendo únicamente aplicable a los institucionales. Las reformas de la administración y de las instituciones del Estado en general que buscan una fortificación del Estado de derecho deben interpelar a la totalidad de los actores del sistema político buscando consenso, de modo que los cambios acordados sean permanentes:

The problem, however, is that some of the recommendations in the reports, and the policy approach behind them, contribute, at least to an extent, to the limited effectiveness of the CVM”⁵³.

⁵⁰ Dimitrov, G., Haralampiev, K., Stoychev, S., & Toneva-Metodieva, L. (2014). The cooperation and verification mechanism: shared political irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian governments. Pag. 154

⁵¹ *Ibidem* pag. 157

⁵² Dimitrov, G., Haralampiev, K., & Stoychev, S. (2016). The Adventures of the CVM in Bulgaria and Romania. *HAS THE EU'S EASTERN ENLARGEMENT BROUGHT EUROPE TOGETHER?*, 213.

⁵³ *Ibidem* pag. 23

Por último, es revelador apuntar la decadencia de la puntuación tanto de Rumanía como de Bulgaria en los índices de democracia desde el inicio de la aplicación. Según el informe de *Democracy Index*⁵⁴, de la revista *The Economist*, Rumanía descendió de un 7,06 en el año 2006 hasta un 6,45 en el 2022, al igual que Bulgaria, que pasa de un 7,10 en 2006 hasta un 6,53.

CONCLUSIONES

Los procesos de condicionalidad anteriores y posteriores a la adhesión definitiva de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea no han producido los resultados esperados una vez finalizado su periodo de aplicación. Al menos no totalmente. Es cierto que en el tiempo en que ambos países solicitaron la adhesión a la Unión éstos estaban aún inmersos en un proceso de reconstrucción nacional tras un S.XX repleto de experiencias totalitarias, y también es cierto que el ritmo de reformas tanto administrativas, como políticas e institucionales se aumentó hasta alcanzar un estándar asemejable a los europeos desde 2007 hasta 2023. Ahora bien, a pesar de los avances en la lucha contra la corrupción, por la reforma de la judicatura e incluso contra el crimen organizado en el caso de Bulgaria, los métodos para incentivarlas desde la Comisión no han sido los adecuados tanto desde una perspectiva interna: qué es lo que se espera de dichas reformas mediante la imposición de objetivos vagos, como desde una perspectiva externa: por qué los mecanismos de garantía de los valores comunes y de los derechos fundamentales son distintos entre los Estados miembros.

Como extensión de los monitoreos por parte de la Comisión en la etapa de *enlargement*, los informes semestrales propios del mecanismo de cooperación y verificación han servido durante los años en los que ha estado vigente no solamente para controlar el avance de las reformas pactadas, sino también para marcar el camino – político – deseado por la Unión de cara a mantener en el tiempo las reformas que se produzcan. Este ha sido una consecuencia de la vaguedad de las recomendaciones que más impacto ha tenido en la obtención de resultados parciales; las reformas llevadas a cabo necesariamente debían de haber nacido desde la apelación a todos los actores de los sistemas políticos rumanos y búlgaros

⁵⁴ Democracy Index (2022). *Frontline democracy and the battle for Ukraine*. The Economist. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

para su continuidad y su exclusión del debate ordinario una vez acordadas. El ejemplo de la subversión de dichas reformas es la crisis institucional de Rumanía en 2012. El MCV ha tensionado innecesariamente el principio de igualdad del artículo 4 TUE fruto de un proceso de precondicionalidad asentado en las sanciones por incumplimiento con cada vez menos incentivos además de haber empobrecido (según rankings internacionales) la calidad de la democracia en los Estados por tensiones internas. Ello debe hacer reflexionar acerca de nuevos modelos de membresía a la Unión, como recientemente se ha planteado a raíz de la posible ampliación de la Unión Europea a finales de la década⁵⁵, quizás parciales, además de diferentes vías para la garantía de los valores comunes de la Unión en la etapa de *enlargement* de nuevos Estados candidatos. Este nuevo escenario plantea retos hasta ahora inexplorados para el Derecho de la Unión en multitud de materias en materia de admisión, pero sobre todo en garantía de la normatividad y vigencia de los valores comunes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemanno, A. (2023, 10 octubre). The EU's 'set menu' membership model is failing. it's time for an 'à la carte' approach. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/10/eu-membership-model-new-expansion-east?CMP=Share_iOSApp_Other
- Atienza, M. (1980). El futuro de la dogmática jurídica: a propósito de N.Luhmann. *El Basilisco: Revista de materialismo filosófico*, (10), 63-69.
- Bárd, P., & Van Ballegooij, W. (2018). Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM. *New Journal of European Criminal Law*, 9(3), 353-365

⁵⁵ Alemanno, A. (2023, 10 octubre). The EU's 'set menu' membership model is failing. it's time for an 'à la carte' approach. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/10/eu-membership-model-new-expansion-east?CMP=Share_iOSApp_Other

- Bazylińska-Nagler, J. (2021). Polonia ante el principio de confianza mutua en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. *Revista de Derecho Político*, (110), 321-346
- Bernárdez, C. P. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo*, (40), 48-95.
- Carp, R. (2014). The struggle for the rule of law in Romania as an EU Member State: the role of the cooperation and verification mechanism. *Utrecht L. Rev.*, 10, 1. Pags 8-10
- De Ridder, E. (2011). Democratic conditionality in the eastern enlargement: ambitious window dressing. *European Foreign Affairs Review*, 16(5).
- Dimitrov, G., Haralampiev, K., & Stoychev, S. (2016). The Adventures of the CVM in Bulgaria and Romania. *HAS THE EU'S EASTERN ENLARGEMENT BROUGHT EUROPE TOGETHER?*, 213.
- Dimitrov, G., Haralampiev, K., Stoychev, S., & Toneva-Metodieva, L. (2014). The cooperation and verification mechanism: shared political irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian governments. Pag. 154
- Dimitrova, A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics*, 25(4), 171-190. Pág.186
- Dimitrovs, A., & Kochenov, D. (2021). Of Jupiters and Bulls: the Cooperation and Verification Mechanism as a redundant special regime of the rule of law. *EU Law Live*, (61), 1-8. Pp. 7-8
- Kölling, M. (2022). El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia? Real Instituto El Cano.
- Mendaña, N. M. (2022). La garantía de independencia del juez europeo: una revolución encubierta del TJUE. *Estudios de Deusto*, 70(1), 81-109

- Oanta, G. A. (2008). Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea: de la adhesión a la integración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12(29), 91-132. Pág. 102
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of central and eastern Europe*. Cornell university press.
- Toneva-Metodieva, L. (2014). Beyond the carrots and sticks paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism experience of Bulgaria and Romania. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), 534-551
- Von Bogdandy, A., & Ioannidis, M. (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos*, (165), 19-64

Consumo sostenible y transición ecológica. La acción normativa de la Unión Europea contra el *greenwashing**

Sustainable consumption and ecological transition. The European Union's regulatory action against *greenwashing*

MARINA SAN MARTÍN CALVO

Universidad de Burgos

marsanmar@ubu.es

ORCID: 0000-00002-6233-1046

Recibido: 30/04/2024. Aceptado: 10/06/2024.

Cómo citar: San Martín Calvo, Marina, "Consumo sostenible y transición ecológica. La acción normativa de la Unión Europea contra el *greenwashing*", *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 364-390.



Este artículo está sujeto a una [licencia "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial" \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.364-390>

Resumen: La sostenibilidad se ha convertido en una prioridad importante de la Unión Europea, debido a la creciente conciencia de los desafíos medioambientales y sociales. Comprometida con un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, la UE está adoptando un enfoque integral para promover prácticas comerciales sostenibles, con regulaciones, incentivos y políticas que alienten a las empresas a considerar su impacto en el medio ambiente. El presente trabajo estudia el conjunto de medidas implementadas por la Unión Europea en favor del desarrollo sostenible y contra el blanqueo ecológico en el marco del Pacto Verde Europeo, en orden a la consecución de una vida digna para todos dentro de los límites del planeta que concilie la prosperidad económica y la eficiencia, las sociedades pacíficas, la inclusión social y la responsabilidad medioambiental.

Palabras clave: Sostenibilidad; Blanqueo ecológico; Transición ecológica; Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS); Pacto Verde Europeo.

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación "El Derecho Procesal Civil y Penal desde la perspectiva de la Unión Europea: la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (CAJI)", Proyecto I+D+i PID2021-124027NB-I00, Agencia Estatal de Investigación, Ministerio de Ciencia e Innovación". Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación... [lo incluirá el editor tras la evaluación anónima].

Abstract: Sustainability has become an important priority of the European Union, due to growing awareness of environmental and social challenges. Committed to development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, the EU is taking a comprehensive approach to promoting sustainable business practices, with regulations, incentives and policies that encourage companies to consider its impact on the environment. This paper studies the set of measures implemented by the European Union in favor of sustainable development and against greenwashing within the framework of the European Green Pact, in order to achieve a dignified life for all within the limits of the planet that reconciles economic prosperity and efficiency, peaceful societies, social inclusion and environmental responsibility.

Keywords: Sustainability; Greenwashing; Environmental transition; Sustainable Development Goals (SDG); European Green Deal (EGD)

INTRODUCCIÓN

El compromiso de la Unión Europea con el desarrollo sostenible ha sido desde hace décadas un eje central del proyecto europeo. Ya en 2001 se puso en marcha una estrategia de desarrollo sostenible de la UE¹, que fue revisada en 2006² y de nuevo en 2009³. Desde 2010, el desarrollo sostenible está integrado en la Estrategia Europa 2020⁴, basada en la educación y la innovación (“crecimiento inteligente”); las emisiones hipocarbónicas; la resiliencia ante el cambio climático y el impacto medioambiental (“crecimiento sostenible”) y la creación de empleo y reducción de la pobreza (“crecimiento integrador”).

¹ Commission of the European Communities, Doc. 2001DC0264. Communication from the Commission “A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council)”, COM/2001/0264 final, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0264>

² Consejo de la Unión Europea, “Revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible (EDS UE) -Estrategia revisada”, Bruselas, 26 de junio de 2006 (28.06) (OR. en), Doc. 10917/06, en <https://data.consilium.europa.eu/>

³ Commission of the European Communities, “Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development” Brussels, 24.7.2009 COM(2009) 400 final, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400>

⁴ European Commission, Doc. 52010DC2020, “EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, COM/2010/2020 final, Brussels, 3.3.2010, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020>

La Unión Europea ha adoptado un enfoque proactivo en la promoción de la sostenibilidad a través de medidas políticas y legislativas, basadas en el Pacto Verde Europeo, que busca promover un crecimiento económico sostenible, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, protegiendo la biodiversidad y mejorando la resiliencia ante el cambio climático; la promoción de la economía circular, en orden a reducir el desperdicio y maximizar la reutilización y el reciclaje de recursos; el fomento de la investigación y la innovación en tecnologías sostenibles, como la energía renovable, la movilidad eléctrica y la agricultura ecológica; la implementación de normativas medioambientales muy estrictas que afectan a las empresas; la Responsabilidad Social Corporativa (RSC); la apuesta por inversiones sostenibles, que incluye la Taxonomía de la UE para actividades sostenibles y estándares de divulgación de sostenibilidad; o la divulgación de información no financiera, a fin de fomentar la transparencia y permitir a los inversores y consumidores tomar decisiones informadas.

Pero, sin duda, el factor que más ha influido en la decidida apuesta de la Unión Europea por la sostenibilidad es la sensibilización respecto al cambio climático de los consumidores y la sociedad civil, que muestran un interés creciente en apoyar empresas sostenibles y éticas, lo que a su vez redundará en una fuerte presión a las empresas para que adopten prácticas más sostenibles. La comunidad internacional y, por ende, los ciudadanos de la UE, son conscientes de las consecuencias críticas que se derivan del cambio climático y sus impactos directos sobre los sistemas físicos, biológicos y humanos, hasta el punto de asumir que éste será el mayor riesgo que afrontará la Humanidad en las próximas décadas. Es necesario, por tanto, redefinir los modelos de consumo y producción, implementando cambios sustanciales respecto a las actividades económicas vinculadas a la generación de emisiones de gases de efecto invernadero y estimulando nuevas formas de consumo que prioricen la sostenibilidad en las elecciones de los consumidores. En un mundo con recursos limitados, las empresas pueden obtener ganancias desarrollando productos que reutilicen materiales valiosos, eliminando por completo el

desperdicio y agregando valor tanto al ser humano como a la diversidad natural⁵.

En consecuencia, el camino hacia la sostenibilidad obliga a las organizaciones empresariales a actuar de manera diferente, aumentando sus inversiones en nuevos sistemas para reducir su huella ecológica, lo que naturalmente influye al alza en el precio de sus productos o servicios. Sin embargo, el incremento de los precios no parece suponer un gran problema para los consumidores y usuarios. De hecho, diferentes estudios han demostrado que el consumidor medio prefiere adquirir productos y servicios de empresas comprometidas con la sostenibilidad, aun cuando su coste de adquisición sea superior⁶. A esto hay que añadir que la divulgación de esta “información sostenible” genera una mayor confianza entre el gran público, y permite a las organizaciones legitimarse y aumentar su prestigio en el mercado. Podemos concluir, por tanto, que la alineación con las políticas sostenibles, sea cierta o no, resulta increíblemente rentable.

1. DESARROLLO SOSTENIBLE Y BLANQUEO ECOLÓGICO

1. 1. Aproximación a la noción de *greenwashing*

Precisamente esta gran rentabilidad es uno de los mayores riesgos a los que se enfrenta la sostenibilidad medioambiental y explica, en gran medida, que numerosas empresas hayan diseñado estrategias de sostenibilidad en los últimos años, con un notorio aumento de las declaraciones ecológicas de las empresas, en especial en la última década. Obviamente, no existe problema alguno cuando estas informaciones medioambientales son ciertas. Cuando son falsas,

⁵ Kopnina, Helen (2015), “Sustainability: new strategic thinking for business. A Multidisciplinary Approach to the Theory and Practice of Sustainable Development”. *Environ Dev Sustain. Springer*. DOI: 10.1007/s10668-015-9723-1

⁶ Los estudios realizados ponen de manifiesto que los consumidores son más proclives a comprar un producto si es sostenible. En efecto, cuando se les pregunta si optan por comprar productos sostenibles desde el punto de vista ambiental y ético, una abrumadora mayoría responde afirmativamente. Prueba de ello es que, en una encuesta realizada en 2020 por la consultora McKinsey sobre la confianza del consumidor estadounidense, más del 60 por ciento de los encuestados se mostraron dispuestos a pagar más por un producto con un envase sostenible. A mayor abundamiento, y según un estudio reciente de la consultora NielsenIQ, el 78 por ciento de los consumidores estadounidenses afirman que un estilo de vida sostenible es importante para ellos.

inexactas o no pueden ser verificadas, y son susceptibles de inducir a error al consumidor, otorgando una ventaja competitiva a la empresa infractora, estaremos ante prácticas de blanqueo ecológico o *greenwashing*⁷.

Pero ¿Que es el *greenwashing*? Acuñado por el biólogo estadounidense Jay Westerveld en 1986, el término hacía referencia a la práctica de los establecimientos hoteleros de promover la reutilización de toallas de baño por razones medioambientales cuando, en realidad, era una estrategia económica para reducir los costos de lavandería. Desde entonces, el uso de este término se ha venido extendido, utilizándose actualmente para hacer referencia a las prácticas de una organización empresarial que adopta actos aparentemente ecológicos, pero que actúa movida principalmente por motivos económicos. Si bien es complicado acuñar un concepto unificado del término “*greenwashing*” sí podemos destacar dos características que se repiten en relación con estas prácticas: la represión de la información relacionada con los impactos ambientales negativos causados por la organización, por un lado, y el esfuerzo por compartir con el gran público toda información relativa al impacto ambiental positivo de las actividades de la empresa, por otro⁸.

El “lavado verde” o *greenwashing* es un fenómeno generalizado, que ha crecido exponencialmente en los últimos años, debido a la demanda y presión creada por los consumidores por productos más ecológicos. El término hace referencia a todas aquellas prácticas de información selectiva, a través de las que se promueve la idea de que una determinada

⁷ Miranda Anguita, Ana (2024). “Declaraciones ambientales, competencia desleal y patrones en la jurisprudencia comparada: A propósito del blanqueo ecológico o *greenwashing*”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. 16-1,423-459. DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2024.8430>

⁸ Si bien el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo define el *greenwashing* como “la práctica de obtener una ventaja competitiva desleal comercializando un producto financiero como respetuoso con el medio ambiente cuando, en realidad, no cumple los requisitos medioambientales básicos”, un importante sector doctrinal entiende que es imposible acuñar un concepto rígido sobre un fenómeno multifacético, en constante crecimiento, y que implica toda una gama de mensajes y tácticas de marketing. En este sentido, vid. Sebastião Vieira de Freitas Netto, Marcos Felipe Falcão Sobral, Ana Regina Bezerra Ribeiro and Gleibson Robert da Luz Soares, “Concepts and forms of *greenwashing*: a systematic review”, *Environmental Science Europe* (2020). Citado por Silva, Daniel (2021). *The fight against greenwashing in the European Union*. UNIO – EU Law Journal, 7(2), 124–137. <https://doi.org/10.21814/unio.7.2.4029>

organización económica está implicada con la protección del medio ambiente y la sostenibilidad, lo que, con demasiada frecuencia, no se corresponden en absoluto con la realidad. A través de estas informaciones, más o menos sesgadas, se intenta convencer al consumidor potencial de que la organización tiene preocupaciones medioambientales elacionadas con la huella ecológica del producto o servicio que ofrecen y de las que, con frecuencia, carece. Las consecuencias de esta forma de actuar son doblemente nefastas: por un lado, engañan al consumidor potencial, cada vez más sensibilizado con la protección del planeta y, por otro, compiten deslealmente en el mercado con empresas verdaderamente sostenibles.

Es tal el nivel de perfeccionamiento que ha alcanzado el “*ecoblanqueo*”, que incluso podemos establecer una clasificación, según se manifieste de forma explícita o implícita, en la que el *greenwashing* implícito sería aquel que surge de la asociación con imágenes ambientales; es decir, relacionando un producto, marca o nombre comercial con la naturaleza, los animales o, simplemente, el color verde, creando en la mente del consumidor la idea de que el objeto que se publicita tiene atributos ambientales positivos. Existe todo un catálogo de conductas que podríamos calificar como “*blanqueo ecológico*” y, de hecho, no es infrecuente encontrar un excesivo uso de calificativos *verdes* para definir un producto, como “ecológico”, “natural” o “respetuoso con el medioambiente”⁹. A veces, estas informaciones engañosas van más allá y constituyen auténticas infracciones de la Ley de Competencia Desleal¹⁰, como cuando se afirma que un determinado

⁹ Silva, David (2021), “The fight against greenwashing in the European Union”, op.cit., pp. 126-127

¹⁰ La lista de prácticas que pueden ser consideradas como *greenwashing* es realmente amplia. Entre ellas podemos incluir conductas tales como afirmar que un producto es verde basándonos en una propiedad insignificante comparada con los impactos ambientales que causa su producción; confundir al consumidor utilizando expresiones vacías de significado; inventarse certificaciones propias sin verificación independiente; generar credibilidad y confianza con cuestiones irrelevantes en relación a la actividad de la empresa y el impacto de sus productos o servicios; la presentación como compromisos mediambientales voluntarios el mero cumplimiento de obligaciones legales, como publicitar un producto en spray diciendo que está libre de CFCs, cuando en realidad su uso está prohibido en la Unión Europea desde el 1 de enero de 2015; mentir sobre la situación ambiental de la empresa o de los productos que comercializa.... A este respecto, vid. Vizcaino López, Alberto (2022). “Greenwashing. Mentiras verdes para vender más”. *El Ecologista*, 112, en

producto está fabricado con materiales “100% reciclados”, y sólo una parte responde a esa cualidad; o las referencias a plásticos “biodegradables”, cuando en un medio natural, especialmente en el medio marino, los plásticos no se degradan fácilmente¹¹. También estaríamos ante actos de engaño en relación con los consumidores y/o usuarios cuando se ofrece información irrelevante con el objeto de transmitir la falsa idea de que una determinada organización empresarial tiene preocupaciones medioambientales.

1. 2. El “lavado verde” y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las prácticas de ODS-washing

La 70.^a Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 25 de septiembre de 2015 un nuevo marco global más ecológico e inclusivo en relación con la sostenibilidad: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (“Agenda 2030”)¹², en cuya elaboración la UE desempeñó un papel decisivo. Concebida como *“un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”*, con el objeto de *“fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad”*, la Agenda 2030 integra de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible (la económica, la social y la medioambiental) y refleja por primera vez un consenso internacional en el que la paz, la seguridad, la justicia y la inclusión social no deben ser solo perseguidos

<https://www.ecologistasenaccion.org/204696/greenwashing-mentiras-verdes-para-vender-mas/>

¹¹ En concreto, los artículos 5 y 7 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, consideran prácticas comerciales engañosas y, por tanto, actos de competencia desleal, la utilización y difusión de indicaciones falsas o incorrectas, o la omisión de las verdaderas, sobre las características de las prestaciones que se ofrecen *“cuando, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios, siendo susceptible de alterar su comportamiento económico”*. Tanto el TJUE como el Tribunal Supremo se han pronunciado en reiteradas ocasiones sobre esta materia. Citamos aquí STJUE de 12 mayo 2011, C-122/10, *Caso Ving Sverige*, [ECLI:EU:C:2011:299], STS de 23 mayo 2005, *Caso Codorniu/Castellblanch* [ECLI:ES:TS:2005:3307] y STS 19 mayo 2008, *Caso Yogurina* [ECLI:ES:TS:2008:2209]. Al respecto *vid.* Berkovitz Rodríguez-Cano, Rodrigo. (2023), *Apuntes de Derecho Mercantil. Derecho Mercantil, Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial*, 24 ed., Navarra, Aranzadi.

¹² Resolución de la Naciones Unidas A/RES/70/1. Septuagésimo período de sesiones, 40 págs.

de forma independiente, sino como una apuesta global, con la participación de todas las partes interesadas.

El documento se articula en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas que los desarrollan. Diseñados como una herramienta que permite impulsar la sostenibilidad, los 17 Objetivos están interrelacionados entre sí, son de carácter global y universalmente aplicables, y su principal propósito reside en la persecución de un crecimiento económico medioambientalmente sostenible y socialmente inclusivo. Los ODS abordan desafíos globales tales como la erradicación de la pobreza, la agricultura sostenible, la salud, la educación inclusiva y de calidad, la gestión sostenible del agua, el acceso a una energía sostenible, la promoción del pleno empleo y el trabajo decente, la reducción de la desigualdad, el cambio climático, la producción y el consumo sostenibles, la utilización sostenible de los recursos marinos y los ecosistemas terrestres o el acceso universal a la justicia¹³.

En concreto, el ODS12 tiene por objeto “*garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles*”, modificando el modelo actual de

¹³ En concreto, los diecisiete ODS son los siguientes: Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades. Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

producción y consumo para conseguir una gestión eficiente de los recursos naturales. Al respecto, el papel de las empresas es clave, debiendo incorporar en sus modelos de producción y consumo criterios de economía circular, potenciando el consumo responsable entre sus grupos de interés y construyendo una cultura empresarial ligada al desarrollo sostenible, con el fin de alcanzar las metas perseguidas en el Objetivo mencionado. En concreto, nos referiremos aquí a tres de esas metas:

- i. Lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales para 2030
- ii. De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo, a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente
- iii. Reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización para 2030, y
- iv. Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes

Indudablemente, la apuesta por los ODS aporta grandes beneficios a las empresas que los implementan (o que dice implementarlos), tanto económicos como de imagen. Baste decir, a modo indicativo, que el 58% de las grandes empresas españolas que presentan informes sobre sostenibilidad en España conectan los ODS a sus iniciativas de responsabilidad corporativa¹⁴. En consecuencia, ha surgido en los últimos años, en torno a los ODS en general y al ODS12 en particular, un fenómeno que utiliza el discurso del desarrollo sostenible como instrumento de marketing para obtener beneficios y que se perfilan como una nueva modalidad de blanqueo ecológico, basada en un uso fraudulento de los ODS: El *ODS-washing*, que consiste básicamente en

¹⁴ Al respecto, vid. “[Estudio KPMG sobre Reporting de Responsabilidad Corporativa](https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/es/pdf/2017/10/el-camino-por-recorrer-informe-responsabilidad-corporativa.pdf)”, en <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/es/pdf/2017/10/el-camino-por-recorrer-informe-responsabilidad-corporativa.pdf>

obtener ganancias a expensas de un ODS mientras se daña uno o más de ellos. De forma similar al *greenwashing*, el listado de conductas engañosas que pueden ser consideradas es inabarcable.

Así, entre estas prácticas se incluyen desde la colocación de ODS en folletos y etiquetas, sin una estrategia coherente o una explicación específica (“*Etiquetado de ODS*”); el recurso al “*ODD legal*”, donde las empresas se atribuyen una afiliación voluntaria a uno o varios ODS cuando en realidad no hacen más que cumplir la ley, o la práctica de la “*Promesa de ODS*”, consistente en hacer creer al consumidor que un ODS puede ser alcanzado mediante el uso de un solo producto, precisamente el que ofrece la empresa que lo fabrica (por ejemplo, un automóvil eléctrico). Una de las conductas de *ODS-washing* más extendida es la “*Apariencia de ODS*”, en la que se hace una vaga e inconcreta referencia a los ODS en las herramientas de comunicación de las empresas sin mencionar ninguna acción específica¹⁵.

Con todo, la práctica de *ODS-washing* más dañina, y también una de las más extendidas, es la conocida como “*ODD singularizado*”, que consiste en centrar toda la atención en un solo ODS, impidiendo una visión global. Muchas empresas tienden a proclamar su contribución a uno o varios ODS sin proporcionar información clara sobre su impacto en el resto de los Objetivos que, recordamos, fueron diseñados para estar interconectados. Sería el caso de una multinacional que, por ejemplo, puede reclamar el ODS 1.3 (reducción de la pobreza infantil) por su contribución económica a UNICEF, mientras mantiene a sus trabajadores en situaciones penosas en algunos de sus centros de producción, lo que, en última instancia, supondría una vulneración del ODS 8.

1.3. La judicialización del blanqueo ecológico en defensa del desarrollo sostenible

En un mundo tan sensibilizado con la sostenibilidad, la generalización de estas prácticas engañosas alcanza ya niveles preocupantes, afectando a poderosas multinacionales de todos los sectores estratégicos, que han sido acusadas de prácticas de “ecoblanqueo”. Afortunadamente, el número de denuncias y demandas judiciales está aumentando en la misma proporción. Así, y sólo durante el

¹⁵ Vid. Centro Regional de Información de las Naciones Unidas para Europa Occidental (UNRIC), en <https://unric.org/es/acerca-de-unric/>

año 2023, han sido objeto de denuncias empresas de automoción como Toyota¹⁶; compañías del sector energético como la World Coal Association¹⁷, TotalEnergies¹⁸ o la petrolera Shell, acusada de exagerar de forma engañosa las sumas que estaba invirtiendo en energía¹⁹.

¹⁶ Aunque Toyota, en su esfuerzo por destacar su compromiso con las energías renovables, ha invertido recientemente 8 mil millones de dólares en una nueva planta de baterías eléctricas en Estados Unidos, ha sido criticada por “confundir” con frecuencia los vehículos híbridos, que funcionan completamente con gasolina y no obtienen energía de fuentes no contaminantes, con los vehículos eléctricos. “17 marcas acusadas de greenwashing en 2023”, en <https://www.expoknews.com/17-marcas-acusadas-de-greenwashing-en-2023/>

¹⁷ A veces las organizaciones realizan operaciones de “blanqueamiento ecológico” a través de maniobras tales como el cambio de nombre por otro más “verde”. Tal es el caso de la World Coal Association, que en noviembre de 2022 pasó a denominarse “FutureCoal: La Alianza Global para el Carbón Sostenible”, operación duramente criticada por calificar como “sostenible” a la principal causa del cambio climático causado por el hombre. “20 marcas señaladas por lavado verde”, en <https://www.expoknews.com/20-marcas-senaladas-por-lavado-verde/>

¹⁸ La multinacional energética se enfrentó a una demanda interpuesta en mayo de 2003 por Greenpeace junto con otros movimientos medioambientales, con motivo de la campaña publicitaria “Reinversión”. Los demandantes consideraban que TotalEnergies violaba la normativa europea sobre protección del consumidor, al engañar al público sobre las verdaderas intenciones de los planes de la empresa para la crisis climática, que incluían la expansión de la producción de combustibles fósiles, en contra del mensaje de su campaña verde. Informe de Greenpeace “Las Sucias Doce. El blanqueo en verde de 12 Petroleras Europeas”, en <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2023/08/20230816-Big-Oil-s-Greenwashing-Estefania-esp.docx.pdf>. La petrolera ha contratado demandando a Greenpeace Francia, que estimó su huella de carbono en el informe “El balance de carbono de TotalEnergies: no existe” en una cifra cuatro veces superior a lo que declara el gigante petrolero francés. “TotalEnergies demanda a Greenpeace, que acusa a la empresa de subestimar su huella de carbono”, 04/05/2023, en <https://www.rfi.fr/es/francia/20230504-totalenergies-demanda-a-greenpeace-que-acusa-a-la-empresa-de-subestimar-su-huella-de-carbono>

¹⁹ En su informe anual de 2021, Shell había afirmado que el 12 % de sus gastos de capital había sido destinado a una división de energías renovables. Mediante carta de 1 de febrero de 2023, la organización Global Witness acusó a la petrolera de una conducta “potencialmente engañosa”, puesto que sólo el 1.5 % de los gastos de capital de Shell se utilizaron para desarrollar energías renovables genuinas, como solar y eólica, mientras que gran parte de los recursos de la división se dirigían al gas fósil. “Shell faces groundbreaking complaint for misleading US authorities and investors on its energy transition efforts”. (2023). Nota de prensa, 1-02-2023, en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/fossil-gas/shell-faces-groundbreaking-complaint-misleading-us-authorities-and-investors-its-energy-transition-efforts/>

También en el pasado año grandes empresas de otros sectores clave, como Apple²⁰ o Nike, han sido objeto de denuncias.

Con todo, el mayor número de denuncias por “*lavado verde*” en el ámbito europeo se ha dirigido contra las aerolíneas donde, en julio de 2023, la Organización Europea de Consumidores (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs. BEUC*) presentó una queja ante la Comisión Europea, acusando a diecisiete compañías aéreas europeas de *greenwashing* en sus campañas de marketing, en violación de la normativa de la UE que regula las prácticas comerciales desleales. Como resultado, la Comisión ha requerido a veinte aerolíneas europeas, entre ellas las españolas Vueling y Volotea, además de otras muy conocidas por el gran público, como Lufthansa²¹, Ryanair o Air France, para que en un plazo de 30 días adapten sus prácticas a la legislación de la UE en materia de protección de los consumidores²².

Más allá de estos requerimientos, algunos juzgados y tribunales europeos ya han dictado sentencias con relación a demandas planteadas contra importantes empresas por “*conductas potencialmente engañosas*”. Tal es el caso de la filial austriaca de Lufthansa, Austrian Airlines, que ha sido recientemente condenada por *greenwashing* por la Corte Regional

²⁰ En 2023, Apple fue duramente criticada debido a un video presentado durante el evento de lanzamiento del iPhone 15, en el cual una actriz que interpretaba el papel de *Mother Earth*, elogiaba la apuesta ecológica de la empresa. Las críticas subrayaban el hecho de que, como muchas otras empresas que aplican técnicas de *greenwashing*, Apple amplifica sus éxitos ambientales mientras pasa por alto otros problemas derivados de su gestión, como la obsolescencia programada de los productos de Apple y su producción masiva en China, uno de los mayores contaminantes del mundo. “17 marcas acusadas de *greenwashing* en 2023”, en <https://www.expoknews.com/17-marcas-acusadas-de-greenwashing-en-2023/>

²¹ La compañía aeronáutica alemana no sólo ha sido advertida por la Comisión Europea por “prácticas potencialmente engañosas”. En el Reino Unido, la Autoridad de Normas Publicitarias (ASA, por sus siglas en inglés), prohibió la campaña publicitaria de Lufthansa “*Connecting the world. Protecting its future*”, por hacer afirmaciones engañosas sobre los esfuerzos de la aerolínea alemana para proteger el planeta. Acertadamente, la ASA afirmó que no existen tecnologías comercialmente viables en la industria de la aviación que avalaran la afirmación de Lufthansa de que está “protegiendo el futuro del mundo”. “Apple, Nike y Lufthansa, entre las marcas acusadas de *greenwashing* en 2023”, en <https://ipmark.com/apple-nike-lufthansa-entre-marcas-acusadas-de-greenwashing-2023/>

²² Comisión Europea, “Commission and national consumer protection authorities starts action against 20 airlines for misleading *greenwashing* practices” (2024). Nota de prensa. 30 abril 2024, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2322

de Korneuburg (Austria), con motivo de la comisión de actos de engaño en relación a los consumidores y usuarios, a través de una campaña publicitaria que ofrecía vuelos que utilizaban biocombustibles de aviación 100% sostenible (SAF). La sentencia considera probado que Austrian Airlines imponía como contraprestación un recargo de más del 50% en el precio del billete, teóricamente para compensar los gastos efectuados por la compañía para adquirir el combustible “sostenible” utilizado en estos vuelos, supuestamente libres de carbono. El Tribunal estimó que, atendiendo a las especificaciones D1655 ([*Standard Specification for Aviation Turbine Fuels*](#)), actualmente la proporción de mezcla de SAF en queroseno fósil es como máximo del 5%, por lo que a día de hoy no es posible realizar vuelos “100% sostenibles”. Es de destacar el hecho de que la sentencia no incluyó sanciones económicas²³.

Radicalmente distinta es la situación en otros países del mundo²⁴, en los que el compromiso medioambiental es menor que en la Unión Europea que, como veremos a lo largo de este trabajo, se alinea

²³ Si bien no se impusieron sanciones económicas a Austrian Airlines, el tribunal ordenó a la compañía que eliminara de su sitio web toda la información relativa a los vuelos neutros en carbono a Viena. Los anuncios sobre vuelos que utilizan SAF ahora incluyen referencias a la compensación de carbono. Busiere, Sara (2024). “Court Declares Austrian Airlines Liable for Greenwashing”, *The National Law Review*. Vol. XIV, n° 130.

²⁴ Tal es el caso de Estados Unidos, país líder en empresas acusadas de “blanqueo ecológico” (Coca-Cola es una de ellas), donde también se han interpuesto demandas por “conductas potencialmente engañosas” relacionadas con el *greenwashing*, sin bien el resultado está siendo radicalmente distinto al obtenido en Europa. De hecho, frecuentemente las demandas planteadas ante tribunales estadounidenses por particulares, son desestimadas por falta de pruebas en relación con los procesos de fabricación. Citamos aquí, a modo de ejemplo, la demanda presentada por una ciudadana contra Nike ante los juzgados de Missouri (EEUU) por su colección “Sustainability”, en la que se afirmaba que el 90% de los productos de la colección no estaba fabricada con fibras recicladas, como se anunciaba, sino por materiales sintéticos perjudiciales para el medio ambiente. La demanda, que fue desestimada el pasado 4 de abril de 2024, perseguía que Nike lanzara una campaña publicitaria “correctiva” e indemnizara a los consumidores que habían adquirido productos de la citada colección por su condición de “ecológicos”. Con similares argumentos habían sido desestimadas, en junio de 2023, las demandas presentadas ante los juzgados de Missouri contra el gigante sueco H&M, en relación a su campaña “Conscious Choice”. <https://www.modaes.com/back-stage/el-juzgado-de-missouri-desestima-una-demanda-a-nike-por-greenwashing> <https://www.expoknews.com/17-marcas-acusadas-de-greenwashing-en-2023/> <https://www.modaes.com/back-stage/la-victoria-de-hm-en-el-caso-de-greenwashing-en-eeuu-aviva-la-ampliacion-de-la-regulacion>

abiertamente con las políticas sostenibles. En este sentido, la UE parte de una posición muy ventajosa, puesto que, a su larga trayectoria a favor de las causas medioambientales, se une un alto nivel de desarrollo económico y un férreo compromiso con la sostenibilidad, firmemente anclado en los Tratados europeos. Esta situación ha permitido a la Unión Europea constituirse en una auténtica “punta de lanza” en políticas de protección medioambiental, incorporando en el Tratado de Lisboa, concretamente, en el art. 194 TFUE, los objetivos de transición ecológica en el mercado interior²⁵.

2. LAS INICIATIVAS DEL DESARROLLO DEL PACTO VERDE EUROPEO

En esta línea ideológica, la Comisión Europea presentó, en diciembre de 2019, el Pacto Verde Europeo o *European Green Deal* (“EGD”, por sus siglas en inglés)²⁶, en base a las conclusiones del Consejo Europeo del 20 de junio de 2019, que instaba a las autoridades europeas y a los Estados miembros a profundizar en la lucha contra el cambio climático. Concebida como la nueva estrategia de crecimiento de la UE, destinada a transformar la Unión en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, el EGD aspira a convertir Europa, para el año 2050, en el primer continente climáticamente neutro. El documento aborda el reto de convertir el cambio climático en una oportunidad única para Europa, a los fines de ser más competitiva a nivel internacional y, al mismo tiempo, conseguir un verdadero desarrollo sostenible, donde el crecimiento

²⁵ El artículo 194 TFUE establece como objetivos concretos de la política energética de la UE los siguientes: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas. Sobre los criterios interpretativos de las competencias en materia de energía de la Unión Europea y de los elementos que conforman la base jurídica del art. 194 TFUE, *vid.* Fabrés Garrido, Eva (2023). “Estudio interpretativo de las competencias de la Unión Europea en materia de energía. El artículo 194 del TFUE en el marco de la transición energética”. *Quaderns IEE: Revista de l’Institut d’Estudis Europeus*. 2-1, 61-92

²⁶ Comisión Europea. “El Pacto Verde Europeo”, Bruselas, 11.12.2019 COM (2019) 640 final, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

económico se desvincule definitivamente del uso de recursos vírgenes no renovables y de la generación de emisiones contaminantes²⁷.

Para la consecución de estos objetivos medioambientales, el Pacto Verde Europeo crea un plan basado en dos pilares fundamentales: (i) el incentivo para un uso eficiente de los recursos a través de la transición a una economía circular, la restauración de la biodiversidad y la reducción de la contaminación; y (ii) el establecimiento de las garantías necesarias para que ninguna persona o región quede atrás, prometiendo una transición justa e inclusiva. Por otro lado, el Pacto Verde Europeo se articula en torno a diferentes iniciativas que, si bien no tienen un objetivo directo en la lucha contra el *greenwashing*, garantizan que todos los europeos tengan acceso a alimentos, productos y servicios verdaderamente sostenibles. Entre ellas, destacamos, al objeto de este trabajo, la Estrategia “De la Granja a la Mesa” y el Plan de Acción para una Economía Circular. Por razones de espacio analizaremos únicamente los aspectos más relevantes de estas iniciativas.

2.1. Sostenibilidad alimentaria: La Estrategia “De la Granja a la Mesa”

Presentada por la Comisión en mayo de 2020, la Estrategia de la Granja a la Mesa es una de las muchas medidas que la UE persigue para lograr la neutralidad climática de aquí a 2050²⁸. Elemento esencial del *Green Deal*, este instrumento tiene como principal objetivo facilitar la transición del actual sistema alimentario de la UE hacia un modelo más sostenible, cubriendo la cadena alimentaria desde la producción de alimentos hasta su consumo, a fin de impulsar la producción ecológica, de modo que alcance el 25 % del uso de las tierras agrícolas de la UE

²⁷ De forma resumida, el Pacto Verde Europeo se estructura principalmente en 8 elementos clave: neutralidad climática para 2050; suministro de energía limpia, asequible y segura; una industria sostenible y circular; eficiencia en el uso energético y de los recursos en la construcción y renovación de edificios; movilidad sostenible e inteligente; “de la granja a la mesa” con alimentos sanos de circuitos cortos; preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad y la eliminación total de sustancias tóxicas.

²⁸ Comisión Europea. “Estrategia de la granja a la mesa para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente”. Bruselas, 20.5.2020. COM(2020) 381 final <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/from-farm-to-fork/>

para el año 2030²⁹. Sin duda, se trata de un objetivo ambicioso, que busca rediseñar el sistema alimentario, responsable de un tercio de las emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial, además de provocar otras consecuencias ambientales negativas como la pérdida de biodiversidad. El legislador europeo aborda otras preocupaciones con esta estrategia, en particular las relacionadas con problemas de salud derivados de una dieta poco saludable, lo que resulta en que más del 50% de los adultos en Europa tengan problemas de sobrepeso y dificultades económicas. En un sentido amplio, el objetivo principal es garantizar alimentos suficientes, nutritivos y asequibles, producidos dentro de los límites sostenibles del planeta.

En consecuencia, la UE aspira a seguir produciendo alimentos de alta calidad con un impacto mínimo en la naturaleza. A estos efectos, es necesario garantizar que la producción sea sostenible, incentivando la agricultura orgánica y el uso prudente y responsable de pesticidas y fertilizantes y promoviendo hábitos alimentarios más saludables entre los ciudadanos europeos³⁰. Al mismo tiempo, en esta estrategia se promueven también objetivos tales como la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos y la promoción del bienestar animal, garantizando al mismo tiempo ingresos justos para los productores primarios y creando así las condiciones necesarias para que la UE siga siendo competitiva en el mercado agroalimentario mundial. Esta estrategia brinda también nuevas oportunidades de negocio para todos los operadores de la cadena alimentaria, ya que apunta a la innovación en nuevas tecnologías y descubrimientos científicos³¹.

La pandemia de COVID-19 puso de relieve la vulnerabilidad de la cadena alimentaria de Europa ante las graves dificultades del suministro. La gravedad de la situación y la falta de coordinación entre las

²⁹ Comisión Europea. “Plan de Acción para el desarrollo de la producción ecológica”, Bruselas, 19.4.2021 COM(2021) 141 final/2, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:13dc912c-a1a5-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF

³⁰ Consejo de la Unión Europea. Nota de prensa. “Council prioritises actions for sustainable food systems: conclusions on the farm to fork strategy”, 19.10.2020, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/19/council-prioritises-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy/>

³¹ Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia “De la Granja a la Mesa”. Bruselas, 19.10.2020 (OR. en). Doc. n° 12099/20, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12099-2020-INIT/es/pdf>

autoridades europeas propició que algunos Estados miembros adoptaran medidas unilaterales, que llegaron a poner en peligro un mercado único que conecta a cerca de 450 millones de consumidores, limitando o restringiendo la libre circulación de alimentos o favoreciendo los productos nacionales. A fin de prevenir futuras crisis alimentarias, la Comisión Europea elaboró, como parte de la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, un plan de contingencia para garantizar la seguridad alimentaria en Europa durante las crisis, con el fin de ayudar a la UE a afrontar dificultades relacionadas con los fenómenos meteorológicos extremos, los problemas fitosanitarios y de salud animal y la posible escasez de materias primas, abonos, energía y mano de obra³².

En los últimos años, tanto la Estrategia “De la Granja a la Mesa” como la Política Agrícola Común (“PAC”) han sido objeto de duras críticas. En concreto, se acusa a la política agraria de la UE de no perseguir objetivos de biodiversidad, protección del agua y mitigación del cambio climático, incumpliendo así los ODS vinculados a la Agenda 2030³³. Algunos ambientalistas van más allá y advierten de que la actual política agraria es obsoleta y podría, en última instancia, socavar el Plan Verde Europeo. Las opiniones más extremas consideran que podríamos estar ante un “*gran lavado verde*”³⁴, justificado por el hecho de que no hay disposiciones reales que obliguen a los Estados miembros a implementar prácticas que reduzcan de forma efectiva las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin llegar al extremo de considerar las políticas agrarias de la UE como una práctica encubierta de

³² Consejo de la Unión Europea. “Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis”. Bruselas, 12.11.2021 (OR. en) COM(2021) 689 final, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021SC0318>

³³ Nos referimos aquí, concretamente a los ODS 6, “Agua limpia y saneamiento”, que incluye entre sus metas la eficiencia en el uso del agua potable y el ODS 13 “Acción por el clima”, que propone la adopción de medidas urgentes contra el cambio climático, entre las que destaca la reducción “*de forma sustancial, rápida y sostenida*” de las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) en todos los sectores, a partir de ahora, y durante toda esta década. Para limitar el calentamiento global a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales, las emisiones deberían estar reduciéndose a casi a la mitad para 2030, a tan solo seis años vista, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

³⁴ Nyssens, Celia (2020). “The European Commission must not greenwash the Common Agricultural Policy”, en <http://capreform.eu/the-european-commission-must-not-greenwash-the-common-agricultural-policy/>

greenwashing, sí consideramos que la amplia autonomía con la que cada Estado puede diseñar su propio plan estratégico y gastar los fondos proporcionados por la PAC es, quizás, excesiva. Hubiera sido deseable una mayor intervención de la Comisión Europea, a través de unas directrices más concretas que limitaran la libertad de los Estados miembros, estableciendo un mayor control por parte de las autoridades comunitarias.

2.2. El Plan de Acción para la Economía Circular

Otro de los pilares fundamentales del Pacto Verde Europeo es el Plan de Acción para la Economía Circular (PAEC), adoptado por la Comisión en marzo de 2020³⁵. Ideado como un plan de transición para un “modelo de crecimiento regenerativo”, consta de varias medidas vinculadas al ciclo de vida de los productos, desde su diseño y fabricación hasta su consumo, incluyendo la reparación, la reutilización y el reciclado. Dado que la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero resultan de la extracción y transformación de recursos, y que sólo el 12% de los materiales y recursos secundarios se reintroducen en el mercado, la implantación de un sistema de economía circular es esencial para que la UE alcance su objetivo de neutralidad climática para 2050³⁶.

El PAEC se estructura en cuatro objetivos principales, que se espera lograr a través de diferentes medidas propuestas:

- i. Lograr que los productos sostenibles constituyan la norma general en la UE. Esto implica una legislación que garantice que los productos comercializados en el mercado de la UE no sólo estén diseñados para durar más, sino también para que sean más fáciles de reparar y reciclar. Los productos también deben contener materiales reciclados siempre que sea posible, reduciendo el uso de materias primas primarias. También se prevén restricciones para los productos de un solo uso.

³⁵ Comisión Europea. “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”. Bruselas, 11.3.2020 COM (2020) 98 final, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>

³⁶ Comisión Europea. Nota de prensa. “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_419

- ii. Garantizar a los consumidores y usuarios el acceso a información fiable sobre cuestiones como la durabilidad y la reparabilidad de los productos, permitiendo el acceso a una elección más sostenible
- iii. Promover una mayor duración de la vida útil de los productos gracias a la reutilizabilidad y la reparabilidad, así como a la actualizabilidad de los componentes y programas informáticos para evitar la obsolescencia programada.
- iv. Reducción de residuos, limitando al máximo la creación de cualquier tipo de residuo y procurando su transformación en recursos secundarios de alta calidad.

En el ámbito interno español, ha sido aprobada una Estrategia Española de Economía Circular y Planes de Acción “España 2030” (EEEC) que, de conformidad con el texto europeo, sienta las bases para *“impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar”*³⁷. Siguiendo el modelo de la Agenda 2030, el documento español tiene un carácter transversal, y establece una serie de objetivos que se articulan en torno a cinco ejes y tres líneas de actuación, a desarrollar a través de las políticas e instrumentos que inciden en la economía circular.

La EEEEC prevé su implementación a través de sucesivos planes de acción trienales, siendo el primero de ellos el correspondiente al período 2021-2023. Concretamente los objetivos planteados para el año 2030 son los siguientes:

- a. Reducir en un 30 % el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- b. Reducir la generación de residuos un 15 % respecto de lo generado en 2010.
- c. Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50 % de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 % en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo así al ODS.

³⁷ “I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023. Estrategia española de economía circular”, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 2 de junio de 2020 (75 págs.), en www.miteco.gob.es.

- d. Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados.
- e. Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de carbono.
- f. Mejorar un 10 % la eficiencia en el uso del agua³⁸.

2.3. La Nueva Agenda del Consumidor: empoderamiento de los consumidores y transición ecológica

Uno de los instrumentos más importantes al objeto de este trabajo es la Nueva Agenda del Consumidor³⁹, lanzada en noviembre de 2020 por la Comisión Europea, cuyo principal objetivo es empoderar a los consumidores europeos para que puedan desempeñar un papel activo en la transición verde y digital.

Planteadas como un documento complementario al Pacto Verde Europeo y tomando como punto de partida los profundos trastornos sociales y económicos que se han producido como consecuencia de la pandemia COVID-19, la Agenda presenta una visión de la política europea de consumidores de 2020 a 2025, en relación a cinco puntos estratégicos, en concreto, (i) transición verde; (ii) transformación digital; (iii) aplicación efectiva de los derechos de los consumidores; (iv) necesidades específicas de ciertos grupos de consumidores; y (v) cooperación internacional, abordándose la cuestión del *greenwashing* en el primer ámbito, es decir, el de la transición ecológica. En relación con este aspecto, el legislador europeo pretende garantizar que los consumidores no sólo tengan productos sostenibles para elegir, a cuyo objeto la Estrategia de la Granja a la Mesa y el Plan de Acción para una Economía Circular serán de gran importancia, sino también que sean capaces de identificarlos, para evitar caer en las trampas del “blanqueo ecológico” que pudieran crear las organizaciones empresariales. En este sentido, la Agenda considera prioritario que los consumidores estén protegidos contra las informaciones falsas, o que se presenten de forma

³⁸ Al respecto, *vid.* “I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023. Estrategia española de economía circular”, p. 4.

³⁹ Comisión Europea. “Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible”. Bruselas, 13.11.2020 COM(2020) 696 final, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696>

confusa o engañosa para dar la impresión inexacta de que un producto o una empresa son respetuosos con el medioambiente.

En este contexto, la Comisión Europea ha aprobado dos instrumentos normativos cuyo objeto es, precisamente, la regulación de las informaciones medioambientales: (i) la recientemente aprobada Directiva (UE) 2024/825, que modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica (*Directiva de Transición Ecológica*) y (ii) la Propuesta de Directiva relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (*Directiva de Alegaciones Medioambientales*), que funciona como una *lex specialis* respecto de la anterior, en el sentido de que mientras la Directiva de Transición Ecológica establece pautas generales aplicables a las alegaciones medioambientales, la Propuesta de Directiva de Alegaciones Medioambientales detalla obligaciones muy concretas que los empresarios deberán cumplir para utilizar este tipo de alegaciones publicitarias⁴⁰.

2.4 La Propuesta de Directiva de Alegaciones Medioambientales

La interesantísima Propuesta de Directiva de 22 de marzo de 2023, relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas⁴¹, toma como punto de partida el compromiso asumido en el Pacto Verde Europeo, en orden a garantizar que los consumidores reciban información “*fiable, comparable y verificable*” que les permita tomar decisiones más sostenibles, reduciendo así el riesgo de *greenwashing*.

A resultas de este compromiso adquirido, la Propuesta avanza un paso más en la exigencia de justificación de las alegaciones medioambientales, ya exigido por la Directiva de Transición Ecológica, y obliga a las empresas a que fundamenten sus alegaciones sobre la huella

⁴⁰ [Suanzes Díez, Cristina y Calvo Carmona, Marc \(2023\), “A vueltas con el greenwashing: la nueva Propuesta de Directiva sobre alegaciones medioambientales”. Actualidad jurídica Uría Menéndez, 62, 212-227](#)

⁴¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (Directiva sobre alegaciones ecológicas). Bruselas, 22.3.2023 COM(2023) 166 final 2023/0085 (COD). 89 págs.

ambiental de sus productos o servicios, utilizando métodos previamente establecidos para su evaluación.

La Propuesta de Directiva se hace eco de los obstáculos para impulsar la transición ecológica a través del empoderamiento de los consumidores, debido a la “*proliferación de prácticas comerciales engañosas*” relacionadas con la sostenibilidad medioambiental de los productos y a la notable (y justificada) falta de confianza en la credibilidad de las *alegaciones medioambientales*⁴². Por razones de espacio, no podemos extendernos en el estudio de este texto como desearíamos. Baste decir, por ahora y hasta su aprobación definitiva, que el objetivo final de la Propuesta de Directiva sobre alegaciones ecológicas es aumentar la confianza de los consumidores en las etiquetas ecológicas y la información medioambiental.

2.5. La Directiva de transición ecológica

El último documento publicado por la UE en el marco de la lucha contra el *greenwashing* es la reciente Directiva (UE) 2024/825, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información⁴³, de 28 de febrero de 2024. Como principal objetivo, la nueva Directiva se plantea “*contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior, sobre la base de un elevado nivel de protección de los consumidores y de protección del medio ambiente y avanzar en la transición ecológica*”, a cuyos fines deviene indispensable que los consumidores puedan adoptar “*decisiones de compra*

⁴² La Propuesta define la “alegación medioambiental” como “todo mensaje o representación que no sea obligatorio con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho nacional, incluida la representación textual, pictórica, gráfica o simbólica, en cualquier forma, incluidas las etiquetas, las marcas comerciales, los nombres de empresas o los nombres de productos, en el contexto de una comunicación comercial, que indique o implique que un producto o un comerciante tiene un impacto positivo o nulo en el medio ambiente, es menos perjudicial para el medio ambiente que otros productos o comerciantes, respectivamente, o ha mejorado su impacto a lo largo del tiempo”

⁴³ Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información. DOUE núm. 825, de 6 de marzo de 2024, páginas 1 a 16 (16 págs.)

informadas”, contribuyendo así a crear patrones de consumo más sostenibles, mediante la modificación de la Directiva sobre las Prácticas Comerciales Desleales (DPCD) y la Directiva sobre Derechos de los Consumidores⁴⁴ y su adaptación a la transición ecológica y a la economía circular.

En el mismo sentido que la *Propuesta de Directiva sobre Alegaciones Medioambientales*, la nueva Directiva introduce los mecanismos legales necesarios para proteger a los consumidores y usuarios respecto a las prácticas comerciales engañosas que induzcan o puedan inducirles a error, impidiendo o dificultando la toma de decisiones de consumo sostenibles. Entre estas prácticas engañosas la Directiva menciona expresamente las prácticas asociadas a la obsolescencia programada, las afirmaciones medioambientales engañosas (*“ecoimpostura”*), la información errónea sobre las características sociales de las empresas, la exhibición de distintivos de sostenibilidad cuya transparencia o credibilidad no esté garantizada o los aspectos de circularidad de un producto, como su durabilidad, reparabilidad o reciclabilidad.

A fin de implementar estas nuevas normas, el legislador europeo introduce modificaciones en tres preceptos de la DPCD, concretamente el artículo 2 (*“Definiciones”*), al que se incorporan términos y definiciones relacionados con la sostenibilidad y las afirmaciones medioambientales⁴⁵, y los artículos 6 y 7, que regulan las *“acciones engañosas”* y las *“omisiones engañosas”*, respectivamente. En concreto, se prohíben las afirmaciones medioambientales, en particular las relacionadas con el clima, cuando no estén respaldadas por compromisos, objetivos y metas

⁴⁴ Directiva 2011/83/UE de 25 de octubre de 2011 sobre los Derechos de los Consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 304/64 (25 págs).

⁴⁵ La Directiva proporciona una definición amplia de afirmación medioambiental, que incluiría *“todo mensaje o representación que no sea obligatorio [...], en cualquier forma, incluida la representación textual, pictórica, gráfica o simbólica, tales como los distintivos, los nombres comerciales, los nombres de empresas o los nombres de productos, en el contexto de una comunicación comercial, y que indique o implique que un producto, categoría de productos, marca o comerciante tiene un impacto positivo o nulo en el medio ambiente, es menos perjudicial para el medio ambiente que otros productos, categorías de productos, marcas o comerciantes, o ha mejorado su impacto a lo largo del tiempo”*

claros, públicamente disponibles y verificables⁴⁶, o el anuncio de beneficios para los consumidores o el medio ambiente que, en realidad, son irrelevantes, como afirmar que un agua embotellada no contiene gluten.

El nuevo texto transfiere a empresarios y comerciantes la responsabilidad de proporcionar información clara, pertinente y fiable sobre los productos que ofrecen en el mercado. En consecuencia, se modifica el Anexo I de la DPCD, con el objeto de incluir ciertas conductas en el catálogo de prácticas prohibida. En concreto, deben evitarse las afirmaciones medioambientales genéricas⁴⁷, tales como “respetuoso con el medio ambiente”, “verde”, “ecológico”, “respetuoso con el clima”, “eficiente desde el punto de vista energético”, “biodegradable”, “de origen biológico”, etc...cuando no pueda demostrarse un comportamiento medioambiental “excelente” reconocido.

Estas normas van a permitir a los organismos nacionales competentes abordar eficazmente tales prácticas. Garantizar que las afirmaciones medioambientales sean veraces, comprensibles y fiables va a permitir a los comerciantes operar en igualdad de condiciones y, a los consumidores, elegir productos que sean realmente mejores para el medio ambiente que los productos competidores. Esto fomentará la competencia orientada hacia productos más sostenibles desde el punto de vista medioambiental, reduciendo con ello el impacto negativo en el medio ambiente.

CONCLUSIONES

La conciencia ecológica se ha convertido en un factor determinante en la toma de decisiones de los consumidores, lo que obliga a las empresas a poner mayor atención a la manera en que producen e

⁴⁶ Nos remitimos aquí a lo dicho en el punto 1.2 de este trabajo, en relación a las prácticas de ODD-washing.

⁴⁷ La propia Directiva aporta una definición de “afirmación medioambiental genérica” a través de un ejemplo bastante clarificador. Así, la afirmación «envase respetuoso con el clima» sería una afirmación genérica, mientras que afirmar que «el 100 % de la energía utilizada para producir estos envases procede de fuentes renovables» sería una afirmación específica, a la que no se aplicaría esta prohibición. En el concepto de afirmación medioambiental genérica se incluirían también las afirmaciones hechas por escrito u oralmente, combinadas con afirmaciones implícitas, como colores o imágenes.

impactan a su entorno. El conocido como “marketing verde” es una tendencia dentro de las campañas de comunicación empresarial, a través de la que se puede cambiar la perspectiva de una empresa, pero se deben considerar con precaución las acciones que se llevarán a cabo para no caer en el “blanqueo ecológico” o *greenwashing*.

La UE tiene una sólida posición de partida y trayectoria, con un alto nivel de desarrollo económico, cohesión social, sociedades democráticas y un compromiso con el desarrollo sostenible que está firmemente anclado en los Tratados europeos. Afortunadamente, la Unión tiene los recursos normativos y la capacidad colectiva de transformar la forma de su sociedad y su economía, colocándolas en un camino más sostenible, asumiendo así un papel de liderazgo en la lucha global por la sostenibilidad y contra el cambio climático. Sin embargo, hay muchos desafíos en el camino de la UE, algunos más evidentes que otros. Las prácticas comerciales engañosas, que inducen a error a los consumidores otorgando una ventaja competitiva a las empresas que incurren en prácticas de “*lavado ecológico*”, es una de las más evidentes.

Desde la aprobación de la Agenda 2030, en cuya redacción la UE desempeñó un papel decisivo, la Unión ha desplegado un ingente proceso normativo, que ha sido imposible analizar con profundidad en este trabajo. Un proceso que, desde la publicación del pacto Verde Europeo, no ha dejado de crecer. El último capítulo de este libro inacabado lo constituye la Directiva de Transición Ecológica, que aborda el empoderamiento de los consumidores mediante una mejor protección contra las prácticas de blanqueamiento ecológico. Esta incesante labor de la Unión Europea en favor de los derechos de los consumidores y usuarios debe ser valorada positivamente.

BIBLIOGRAFÍA

Busiere, Sara (2024). “Court Declares Austrian Airlines Liable for Greenwashing”, *The National Law Review*. Vol. XIV, nº 130, en <https://natlawreview.com/article/court-declares-austrian-airlines-liable-greenwashing> (fecha de consulta 09/05/2024)

Berkovitz Rodríguez-Cano (2023), *Apuntes de Derecho Mercantil. Derecho Mercantil, Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial*, 24 ed., Navarra, Aranzadi.

- Capeans, Jorge (2023). “Hacia un nuevo enfoque en la comunicación corporativa”, *Técnica contable y financiera*”, núm. 6
- De la Vega García, Fernando (2022). “El Derecho europeo de la competencia ante los acuerdos de sostenibilidad”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. 14-2, 825-850.
- Fabrés Garrido, Eva (2023). “Estudio interpretativo de las competencias de la Unión Europea en materia de energía. El artículo 194 del TFUE en el marco de la transición energética”. *Quaderns IEE: Revista de l’Institut d’Estudis Europeus*. 2-1, 61-92. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/10.5565/rev/quaderns.iee.45>
- Kopnina, Helen (2015), “Sustainability: new strategic thinking for business. A Multidisciplinary Approach to the Theory and Practice of Sustainable Development ”. *Environ Dev Sustain. Springer*. DOI 10.1007/s10668-015-9723-1
- Miranda Anguita, Ana (2024). “Declaraciones ambientales, competencia desleal y patrones en la jurisprudencia comparada: A propósito del blanqueo ecológico o *greenwashing*”. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. 16-1, 423-459. DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2024.8430>
- Nava Escudero, César (2016), “El Acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 147, 99-135
- Nyssens, Celia (2020). “The European Commission must not greenwash the Common Agricultural Policy”, en <http://capreform.eu/the-european-commission-must-not-greenwash-the-common-agricultural-policy/>
- Silva, Daniel (2021). The fight against greenwashing in the European Union. *UNIO – EU Law Journal*, 7(2), 124–137. <https://doi.org/10.21814/unio.7.2.4029>

Suanzes Díez, Cristina y Calvo Carmona, Marc (2023), “A vueltas con el greenwashing: la nueva Propuesta de Directiva sobre alegaciones medioambientales”. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, 62, 212-227

Vizcaino López, Alberto (2022). “Greenwashing. Mentiras verdes para vender más”. *El Ecologista*, 112. En <https://www.ecologistasenaccion.org/204696/greenwashing-mentiras-verdes-para-vender-mas/>