

El primer decenio de España en la sociedad de naciones (1919-1929)

Luis V. Pérez Gil

Becario de Investigación en Derecho
Internacional Público y Relaciones
Internacionales

Introducción

En 1919, tras el final de la Primera Guerra Mundial, en el seno de la sociedad internacional surgió la necesidad de proscribir, de manera definitiva la más destructiva de las actividades del hombre —la guerra— del sistema internacional. Esta proscripción de la guerra se realizó a través del Pacto de la Sociedad de Naciones (SdN), al menos formalmente, y se dejó en manos de la naciente organización, ordenar la sociedad internacional para el futuro. Destacando el papel que habría de desempeñar la nueva estructura en el mantenimiento de la seguridad y la prosperidad internacionales y en el fomento de la cooperación pacífica entre los Estados, el Presidente de los Estados Unidos W. Wilson se refirió a la SdN ya en 1919 como a una «*living thing*». Sin embargo, no todos se dejaron llevar por la euforia del momento; el mariscal FOCH expresaba en el mismo 1919 que, «esto no es una paz; es un armisticio de veinte años»¹.

¹ Cit. en CURCHILL: *Segunda Guerra Mundial. Memorias* vol. 1 (*De guerra a guerra*). Ed. Orbis. Barcelona, 1985 (trad. de *Second World War. The gathering Storm*. Casell Ltd. Londres, 1948), p. 30.

Este estado de euforia colectiva, más de reacción ante los horrores provocados por el desastre de la Primera Guerra Mundial que por un verdadero deseo de organizar la sociedad internacional bajo unos mismos principios de igualdad y cooperación pacífica entre los Estados, alcanzó en España, a finales de 1918, a todos los estamentos de la vida pública. Sin embargo, y como no podía ser de otra manera, desde el Gobierno español no se perdió la perspectiva de los intereses nacionales. A este respecto, el Presidente del Consejo de Ministros, Conde de Romanones, expresó que «la neutralidad, que sin duda ha producido positivos bienes, no me cansaré de repetirlo, ha causado el mal efectivo de achicar la perspectiva internacional de España, hasta el extremo de hacer posible que sin ella Europa y Norteamérica decidan los problemas políticos que, sin embargo, la afectan. A atenuar en algo tan grave mal, en honor y prestigio de España, fue encaminado mi rápido viaje a París [sic].»²

Así pues, en este trabajo pretendemos exponer el impacto que produjo para España el establecimiento de la SdN, así como el nuevo frente que se abrió a la política exterior de los Estados con su participación en el sistema de seguridad internacional inaugurado en 1919. No obstante, el primer decenio de la participación de España en la SdN (1919-1929) coincide con los «años de crecimiento y de estabilidad» de la Sociedad en la clásica terminología de WALTERS³. El advenimiento del régimen republicano vino a coincidir, desgraciadamente, con el inicio de los «años de conflicto» —1931 en adelante—. Sin embargo, esta es cuestión de la que nos ocupamos en otro lugar⁴.

El establecimiento de la Sociedad de Naciones (1918-1920)

La idea de crear una SdN nació a partir de la iniciativa de grupos privados tanto de Europa como de los Estados Unidos⁵. A pesar de los esfuerzos altruistas de estos grupos privados, fue sin duda el Presidente Wilson el gran impulsor del

² ROMANONES: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*. Ed. Renacimiento. Madrid, s.d. (1924), p. 98.

³ *Historia de la Sociedad de Naciones*. Tecnos. Madrid, 1971 (trad. de *A History of the League of Nations*. Oxford University Press. Londres, 1960).

⁴ Con el título «*Las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)*», preparamos en la actualidad la tesis doctoral, dirigida por el Catedrático Dr. ARROYO LARA, uno de cuyos capítulos se encuentra dedicado a «La actuación de España en la Sociedad de Naciones».

⁵ Vid. BIRN: *The League of Nations Union 1918-1945*. Clarendon Press. Oxford, 1981, pp. 6-15. Acerca de la «prehistoria de la SdN», vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 22-32.

«experimento» de organización de la sociedad internacional que se ponía en marcha en 1919⁶. Horrorizado, como el resto de sus compatriotas, a la vista de los desastres provocados por la Primera Guerra Mundial, Wilson pretendía crear un nuevo marco de relaciones internacionales en el que la paz estuviese asegurada por la satisfacción de los derechos legítimos de los pueblos —principio de autodeterminación de las nacionalidades, «europeas»— y por la creación de una Liga de Naciones (*League of Nations*)⁷, susceptible de eliminar la agresión mediante sanciones económicas y, en caso necesario, el recurso a la fuerza armada. Para Wilson la seguridad del orden internacional no exigía la defensa del interés nacional, sino la paz como concepto jurídico. Con estas tesis se enfrentó directamente a los estadistas europeos⁸, especialmente con los franceses, defensores de los intereses nacionales de sus Estados y poco preocupados —tras la sangría material y humana provocada por la Gran Guerra en sus naciones— por iluminar al mundo con las luces de la virtud otorgada por el «destino manifiesto» y menos por justificar su actuación en nombre de valores universales⁹.

Sin embargo, para el «visionario» Wilson, la actuación internacional de los Estados Unidos era una prueba del favor divino. Efectivamente, el Presidente Wilson expresó en esos momentos que «fue como si en la Providencia de Dios un continente se hubiese mantenido virgen aguardando a un pueblo pacífico que

⁶ No obstante, la idea partió de una iniciativa del Secretario del *Foreign Office* Grey para atraer a los Estados Unidos al bando aliado (carta al coronel House de 22 de septiembre de 1915). Para KISSINGER, «cualquiera que fuesen sus orígenes directos, la Sociedad de Naciones fue un concepto esencialmente norteamericano.» (*Diplomacia*. Ediciones B. Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*, s.e., 1994), p. 233).

⁷ El término «Liga de las Naciones» fue desconocido hasta la primavera de 1915. El mismo WALTERS dice que no pudo hallar su origen con certeza. Plantea que fue adaptado del término francés «*Société des Nations*», común desde años anteriores a 1918 y título de un libro publicado en 1910 por Léon Bourgeois, *Pour une Société des Nations*, (WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 36; también MILZA: *Les relations internationales de 1818 à 1939*. Armand Colin. París, 1995, p. 26).

⁸ Vid. al respecto KISSINGER: *Diplomacia*: op. cit., pp. 243-249; también BROGAN: *Francia 1870-1939*. Fondo de Cultura Económica. México, 1947 (trad. de *France under the Republic. The Development of Modern France (1870-1939)*. Harper & Brothers. Londres, 1940), pp. 649-656. Para la posición británica desde la solicitud de armisticio en noviembre de 1918 y durante la Conferencia de Paz, vid. *in extenso* EGERTON: «La Liga se concibió como un sistema de conferencia de las grandes potencias, una mejorada y regularizada versión del Concierto europeo extendido para incluir a los Estados Unidos.» (*Great Britain and the Creation of the League of Nations*. University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1978, pp. 81-169, cita en p. 100).

⁹ DUROSELLE: *Europa de 1815 a nuestros días*. Ed. Labor. Barcelona, 1967 (trad. de *L'Europe de 1815 à nos jours*. Presses Universitaires de France. París, s.d.), p. 76.

amara la libertad y los derechos más que ninguna otra cosa, para que llegara a establecer una comunidad de auténtico desinterés.»¹⁰ Conducido por estos principios, en los que sin duda Wilson creía fervientemente¹¹, el 8 de enero de 1918 planteó los objetivos de guerra de los Estados Unidos para alcanzar «una paz sin victoria», presentando el «Programa de Paz» en sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos, los famosos «Catorce Puntos»¹². El último de estos puntos expresaba la necesidad de «[...] formarse una Sociedad General de Naciones en virtud de convenciones formales que tenga por objeto establecer garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados.» Además, los cuatro primeros Puntos también estaban íntimamente relacionados con la actuación de la Sociedad¹³. Tanto vencedores como vencidos aceptaron los «Catorce Puntos» como base para una paz futura¹⁴.

¹⁰ Discurso del Presidente Wilson el día de graduación de la Academia Militar de West Point, 13 de junio de 1916 (cit. en KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 42).

¹¹ Sobre la política exterior de Wilson, vid. *in extenso* DUROSELLE: *Política exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt (1913-1945)*. Fondo de Cultura Económica. México, 1965 (trad. de *De Wilson à Roosevelt. Politique extérieure des États-Unies 1913-1945*. Armand Colin. París, 1960), pp. 13-151. Sobre la influencia de las ideas del presidente Wilson en la política exterior americana posterior, vid. KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 39-51 y 90-91; también la discusión planteada por FROMKIN: «What is Wilsonianism?», *WPJ* vol. 11, 1, 1994, pp. 100-111; y, HECKSCHER: «'Wilsonianism'. A comment», *WPJ* vol. 11, 3, 1994, pp. 104-109.

¹² La idea de una «paz sin victoria» había sido enunciada por el Presidente Wilson en su discurso al Senado, el 22 de enero de 1917 (vid. el texto de los discursos en WILSON: *La Sociedad de las Naciones*. Librería Granada. Barcelona, 1918, pp. 27-40 y 111-124 respectivamente). Tres días antes, el 5 de enero de 1918, el Primer Ministro británico Lloyd George pronunció un discurso en Inglaterra afirmando que la futura paz debería basarse en el restablecimiento de la santidad de los tratados, en la seguridad de un acuerdo territorial basado en el derecho a la autodeterminación o al consentimiento de los gobernados, y en la creación de alguna organización internacional capaz de limitar la carrera de armamentos y disminuir el peligro de la guerra (vid. TORRE: «La Sociedad de Naciones», en *Historia Universal del Siglo XX* vol. 7 (*Los problemas de la paz. El nuevo mapa de Europa*). Historia 16. Madrid, 1997, pp. 101-108, en concreto, pp. 101-102).

¹³ En este punto, vid. SCHWARZENBERGER: *La política del poder*. Fondo de Cultura Económica. México, 1960 (trad. de *Power Politics*. Stevens & Sons Ltd. Londres, 1951), p. 238. Los Catorce Puntos del Programa de Paz del Presidente Wilson al Congreso de los Estados Unidos pueden consultarse en PEREIRA CASTAÑARES y MARTÍNEZ-LILLO: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales 1815-1991*. Ed. Complutense. Madrid, 1995, pp. 199-200.

¹⁴ En efecto, el 5 de octubre de 1918, el Gobierno alemán pidió al Presidente Wilson que «tomara en sus manos la tarea de establecer la paz sobre la base de los Catorce Puntos». Luego le pidieron que sondeara la posición de los gobiernos aliados. Gran Bretaña, Fran-

Sobre estas bases ideológicas y en un clima de absoluto desacuerdo entre los Aliados¹⁵, en la Conferencia de Paz de Versalles (enero a junio de 1919) se examinaron diversos proyectos de tratados¹⁶. El 25 de enero de 1919, a propuesta de la delegación británica, se adoptó una resolución según la cual los Estados reunidos en la Conferencia crearían una SdN con el objetivo de promover la cooperación internacional, asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y disponer salvaguardas contra la guerra. A pesar de la oposición de los dirigentes europeos, las tesis wilsonianas se impusieron¹⁷, debiendo aquéllos admitir una concepción de la seguridad en la que sólo tenían una confianza limitada. Así, para el Presidente Wilson en el futuro de las relaciones internacionales no debía «haber un equilibrio del poder, sino una comunidad de poder; ni rivalidades organizadas, sino una paz común organizada.»¹⁸ Conforme a estas premisas, en el mes de febrero de 1919 Wilson presentaba un primer borrador oficial del Pacto ante los delegados reunidos en Versalles, y el 28 de abril el texto final fue aprobado en una sesión plenaria de la Conferencia¹⁹. Finalmente, el denominado Pacto de la SdN

cia, Italia y Bélgica enviaron a Wilson una nota concebida en términos idénticos (vid. NEWMAN: *La nueva Europa*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 [trad. de *New Europe*. Londres, 1943], pp. 39-41). Sobre la cuestión, GRIGG afirmó que «el defecto de nuestros estadistas del siglo XX no es la falta de principios, sino una tendencia a creer que las declaraciones de principios son suficientes por sí mismas para evitar los hechos desagradables.» (*La política exterior británica*. Ed. Febo. Madrid, 1945 (trad. de *British Foreign Policy*. Londres, s.d. (1945), p. 165).

¹⁵ En contra de esta tesis, WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 37-39.

¹⁶ Vid. SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 245-250.

¹⁷ BROCKWAY: *Documentos básicos de la política exterior de los Estados Unidos*. Ed. Ágora. Buenos Aires, 1958 (trad. de *Basic Documents in U.S. Foreign Policy*. Van Nostrand Co. Princeton (N.J.), 1957), p. 93.

¹⁸ Sin embargo, esta no era la visión general de la clase política americana. El más firme oponente del wilsonismo, T. Roosevelt, escribió en diciembre de 1918: «La Sociedad de las Naciones podrá hacer algún bien, pero cuanto más pomposa se ponga y más pretenda hacer, menos logrará. Lo que se dice de ella tiene una sugerencia macabramente humorística de lo que se decía hace cien años acerca de la Santa Alianza, cuyo principal propósito era la conservación perpetua de la paz. Por cierto que el zar Alejandro era el presidente Wilson de ese particular movimiento hace un siglo.» (cit. ambos en KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 47 y 50 respectivamente).

¹⁹ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 49-53; también EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., pp. 129-140. El documento fue entregado a la delegación alemana el 7 de mayo de 1919, con un plazo de 15 días para realizar observaciones, preguntas o contraofertas, únicamente por escrito. Resulta obvio decir que el texto del Tratado de Paz causó la mayor indignación en Alemania; sin embargo, el 22 de junio de 1919 la Asamblea constituyente no tuvo otra salida que aprobar su firma (por 237 votos a favor contra 138).

se firmó en París el 28 de junio de 1919 como Parte Primera del Tratado de Versalles, enorme documento que contenía 440 artículos y 15 partes, que ponía fin a la Primera Guerra Mundial²⁰. De todas maneras, como el Pacto era parte integrante del Tratado de Versalles, la SdN no podía comenzar a funcionar oficialmente hasta que el Tratado entrara en vigor, circunstancia que se produjo el 20 de enero de 1920.

De acuerdo con el Preámbulo del Pacto, las 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 en la justicia y el honor; Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional [...]; 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 instituye la Sociedad de Naciones.»

Desde un punto de vista iusinternacionalista la naturaleza jurídica de la SdN fue muy discutida en su momento, aunque la opinión predominante era que gozaba de personalidad jurídica *sui generis*, pues aún teniendo alguno de los atributos de un Estado, «[...] carecía de soberanía, en el sentido de la soberanía estatal»²¹, como no podía ser de otra manera. De acuerdo con las previsiones del Pacto, la actividad de la SdN se desarrollaría alrededor de dos órganos políticos principales: el Consejo y la Asamblea, asistidos por una Secretaría de carácter permanente (art. 2). El Consejo se ideó como órgano ejecutivo en el que se concentraba el poder y la responsabilidad política de la SdN, compuesto por miembros permanentes —las grandes potencias supervivientes de la Primera Guerra Mundial— y no permanentes, elegidos de entre los Miembros de la Sociedad (art. 4). La Asamblea, por su parte, era el cuerpo deliberante y general de todos los Miembros (art. 3). Junto a ellos existían dos instituciones de gran relevancia con una relación orgánica pero dotadas de gran independencia: el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (TPJI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además,

²⁰ La denominada «Paz de París» estaba formada por cinco tratados, con el Pacto de la SdN anexo a cada uno de ellos: Tratado de Versalles con Alemania (28 de junio de 1919), Tratado de Saint Germain con Austria (10 de septiembre de 1919), Tratado de Neuilly con Bulgaria (27 de noviembre de 1919), Tratado de Trianón con Hungría (4 de junio de 1920) y Tratado de Sèvres y Lausana con Turquía (10 de agosto de 1920 y 23 de julio de 1923 respectivamente). Estados Unidos, al quedarse al margen del proceso de organización internacional gestado en París, firmó la paz por separado con Alemania, Austria y Hungría en agosto de 1921.

²¹ OPPENHEIM: *Tratado de Derecho Internacional Público* vol. I-1º. Ed. Bosch. Barcelona, 1961 (trad. de *International Law. A Treatise* (8ª ed.). Logmans, Green and Co. Londres, s.d.), p. 407.

la Asamblea y el Consejo estaban asistidos por diversos organismos y comisiones de carácter técnico, muchos de ellos heredados del sistema de organización internacional prebélico²².

La condición de miembro de la SdN se encontraba expresamente regulada en el art. 1 del Pacto. La SdN estaba formada por miembros originarios y por aquellos Estados que se adhirieran posteriormente, admitidos por una mayoría de dos tercios de la Asamblea. A su vez, cualquier Estado podía dejar de formar parte de la SdN: 1) por retirada voluntaria (art. 1.3); 2) por expulsión (art. 16.4); y, 3) por no aceptar las modificaciones introducidas en el Pacto (art. 26.2). Sobre este punto profundizaremos más adelante, centrándonos en la adhesión de España a la SdN.

De acuerdo con el Preámbulo del Pacto, transcrito más arriba, resultaba claro, tal como puso de manifiesto OPPENHEIM, que la SdN perseguía dos finalidades²³:

- el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y,
- el fomento de la cooperación internacional.

Efectivamente, la SdN se constituyó desde el principio como mecanismo de control para evitar la guerra en el futuro y con el objetivo de que los conflictos entre los Estados miembros se resolviesen de manera pacífica. El fundamental art. 10 del Pacto²⁴ estableció que «Los miembros de la Sociedad se comprometen en respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación.»²⁵. Este artículo fue uno de los que resultaron de redacción más laboriosa, dada la dificultad de definir con precisión y exactitud

²² Vid. al respecto NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*. Ed. Arco/Libros. Madrid, 1997, pp. 41-44.

²³ OPPENHEIM: *Tratado de Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 415-422.

²⁴ En palabras del Presidente Wilson: «Creo que el artículo décimo constituye la columna vertebral de toda la Convención.», (cit. en BROCKWAY: *Documentos básicos de la política exterior de los Estados Unidos*, op. cit., p. 95).

²⁵ El art. 11.1 del Pacto continuaba: «Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el Secretario general convocará inmediatamente el Consejo, a petición de cualquier Miembro de la Sociedad.» El Subcomité de Juristas del Comité designado por el Consejo de la SdN, aclaró mediante resolución de 17 de abril de 1935 que «las medidas recomendadas en virtud del artículo 11 tendrían carác-

el término «agresor», y por la naturaleza de las obligaciones impuestas a los Estados miembros de la SdN²⁶, circunstancia ésta que frustró, sin duda, la ratificación del Pacto por los Estados Unidos²⁷. Aunque se propusieron más tarde interpretaciones sobre el contenido del art. 10 del Pacto, como dijo OPPENHEIM, «ninguna clase de interpretación puede modificar el hecho de que el artículo 10 constituía una garantía relativa a la agresión exterior contra la independencia política existente. Se trataba de una garantía colectiva [...] (*garantie collective*). El párrafo segundo enervaba el artículo, pero, aun así, continuaba siendo no una declaración de principio únicamente, sino también una garantía solemne.»²⁸ No obstante, fuera garantía colectiva o no, dependía al fin y al cabo de la acción de los Estados miembros. Así, en septiembre de 1931 China apeló al Consejo invocando el art. 11²⁹; en octubre de

ter 'preventivo', y, salvo compromiso especial a ese efecto, los Estados no tendrían obligación jurídica de conformarse con ellas.» (cit. en LASALA LLANAS: *El problema de las sanciones internacionales*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 1936, pp. 79-80).

²⁶ Vid. al respecto el interesante artículo de RIVLIN: «The League of Nations as confederacy», *Int. Rel.* vol. 5, 4, 1976, pp. 1121-1128.

²⁷ El Tratado de Paz y el Pacto de la SdN llegaron al Senado el 10 de julio de 1919. El 10 de septiembre de 1919, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado devolvió al mismo, después de examinarlos, ambos tratados. En su dictamen, el Comité expresó que «los Estados Unidos no han de contraer en ningún caso la obligación legal o moral de ir a la guerra o de enviar sus ejércitos o escuadras al extranjero, o sin libre sanción del Congreso, imponer boycotts económicos a otros países. Según la Constitución, únicamente al Congreso corresponde la facultad de declarar la guerra [...] Estos derechos constitucionales del Congreso no deben ser menoscabados por ningún compromiso como los que se contraen en este Tratado, no pudiendo por tanto admitirse que se atribuya mala fe a los Estados Unidos en ningún caso.» (cit. en BARCIA TRELLES: *La Constitución norteamericana y el Pacto de la Sociedad de Naciones*. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1930, p. 51. Las reservas al Pacto propuestas por destacados senadores conservadores, en *ibid.*, pp. 52-55). Para conocer la posición del Presidente Wilson a las tesis del Senado, vid. la declaración presidencial ante el Comité de Relaciones Exteriores de 19 de agosto de 1919: «El contenido del artículo décimo no tiene de ninguna manera un significado ambiguo cuando se lee a la luz de la Convención en conjunto. [...] se trata de una obligación moral, y no legal, y deja a nuestro Congreso en libertad absoluta para dar una interpretación a todos los casos que requieran acción. Sólo nos obliga por conciencia y no por ley.» (en BROCKWAY: *Documentos básicos de la política exterior de los Estados Unidos*, op. cit., pp. 93-95).

²⁸ OPPENHEIM: *Tratado de Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 416. Según TAYLOR, el término «collective security» no fue utilizado hasta los años treinta (*Troublemakers*. Panther History. Londres, 1969, p. 156).

²⁹ Es más, pocos meses antes de la agresión japonesa, el Consejo había decidido que para aplicar el art. 11 era menester la aquiescencia de todos los miembros del mismo, incluido el Estado presunto agresor. Vid. al respecto, WUNSZ KING: *China and the League of Nations*. St. John's University Press. New York, 1965, pp. 11-25.

1935, Etiopía hizo lo mismo. Sin embargo, en ninguno de los dos casos los Estados miembros de la SdN adoptaron medidas efectivas para dar contenido a las obligaciones de garantía que el art. 10 imponía.

El arreglo pacífico de las controversias internacionales entre los Estados miembros de la SdN se encontraba regulado en los arts. 11.2 a 17 del Pacto. Destaca en este punto el art. 16 del Pacto. En su párrafo 1º establecía las acciones de carácter económico que los miembros de la SdN deberían llevar a efecto frente al Estado miembro que, violando las disposiciones del Pacto, hubiese acudido al recurso de la guerra: «1. Si un Miembro de la Sociedad recurriese a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los arts. 12, 13 o 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás Miembros. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no Miembro de la Sociedad.»³⁰ Por su parte el párrafo 2º del mismo art. 16 preveía las «sanciones militares»: «[...] el Consejo tendrá el deber de recomendar a los diversos Gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los Miembros de la Sociedad han de contribuir respectivamente a las Fuerzas Armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad.» Con estos fundamentos jurídicos, los creadores del Pacto creyeron así que, «combinadas y bien ordenadas» todas las medidas económicas, las demás sanciones —jurídicas, políticas y/o militares—, quedarían en un lugar secundario en las acciones que *pro futuro* emprendiera la SdN contra un Estado que pusiese

³⁰ El Protocolo para la Solución Pacífica de las Controversias Internacionales de 2 de octubre de 1924, conocido de forma abreviada como Protocolo de Ginebra, estableció de modo tajante la obligación de aplicar inmediatamente las sanciones, desde que el Consejo lo ordenase (art. 11). Sin embargo, el Protocolo fracasó al pretender dar a las sanciones contra un Estado agresor una extensión y un rigor que parecieron excesivos (vid. al respecto WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 271-279 y 284-287; el texto en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*. UNAM. México, 1970, pp. 226-237).

³¹ Decía Briand (1917) que la existencia de sanciones «es una de las bases del orden nuevo.» No obstante, reflejo del pensamiento científico y del Derecho positivo internacional anterior a la Primera Guerra Mundial son las palabras de von Ullmann (1914): «[...] en general son inaplicables en el Derecho internacional todas aquellas formas y aquellos medios de reacción que son incompatibles con la índole de la comunidad de los Estados soberanos. La forma específica de la reacción del Derecho internacional, es la razón efectiva, y el medio extremo de manifestarse es la guerra.» (cit. ambos en LASALA LLANAS: *El problema de las sanciones internacionales*, op. cit., pp. 8 y 13-14 respectivamente).

en peligro la paz y la seguridad internacionales³¹. Sin embargo, ya en 1921 la Asamblea votó una serie de resoluciones interpretativas del art. 16 que, en la práctica, eliminaban los mecanismos automáticos de intervención colectiva³². De esta manera, quedó establecido el régimen de sanciones que de manera harto insuficiente se aplicaría en el período de entreguerras³³.

Por otro lado, el art. 14 del Pacto encomendó al Consejo de la SdN la tarea de preparar un proyecto de TPJI y de someterlo a los Miembros de la misma. Cumpliendo el mandato, el proyecto elaborado por la Comisión internacional de Jurisconsultos por encargo del Consejo fue sometido a la Asamblea de la SdN que introdujo enmiendas. Finalmente, el Estatuto del TPJI fue aprobado formalmente por la Asamblea el 13 de diciembre de 1920. Sometido a los miembros de la Sociedad para su ratificación, en septiembre de 1921 se obtuvo el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor³⁴.

La otra finalidad del Pacto de la SdN, el fomento de la cooperación internacional, se deducía del contenido del mismo. No obstante, el fomento de la cooperación internacional contribuye indudablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales³⁵; por tanto se trataba de dos finalidades íntimamente

³² Vid. al respecto RIVLIN: «The League of Nations as confederacy», op. cit., pp. 1130-1132.

³³ El mecanismo de sanciones económicas, previsto en el Pacto de la SdN y que no se había aplicado nunca, se puso en marcha contra Italia en octubre de 1935, «por haber recurrido a la guerra contra Etiopía en contradicción con las obligaciones asumidas en virtud del artículo 12 del Pacto.» No obstante la firmeza del primer momento, fueron tantas las abstenciones, reservas y protestas al establecimiento de las sanciones que el 18 de abril de 1936 el Presidente del Consejo declaraba que «como consecuencia de la falta de universalidad de la Sociedad de las Naciones [ausencia de los Estados Unidos, Alemania, Japón, Brasil, ...], las sanciones habían resultado insuficientes, pero, sin embargo, debían continuar, pues el debilitamiento de la seguridad colectiva crearía en el mundo una atmósfera de desconfianza.» Y llevaría, sin duda, al estallido de la Segunda Guerra Mundial (vid. al respecto, LASALA LLANAS: *El problema de las sanciones internacionales*, op. cit., pp. 54-62). De todas maneras, ECHEVERRÍA afirmó que a pesar de «la forma parcial en que se llevó a efecto [la aplicación del art. 16], no impidió que el sistema de sanciones demostrara sus sólidas posibilidades de éxito, que se hubiera alcanzado completo de haber existido en la Sociedad una estructura adecuada para el estudio y la coordinación positivos.» (*El sistema de equilibrio de poder y la Sociedad de las Naciones*. UNAM. México, 1945, pp. 28-30, en concreto, p. 28).

³⁴ De inmediato, la Asamblea eligió a los magistrados que formarían el Tribunal, celebrando su primera reunión el 30 de enero de 1922. Entre los Jueces Titulares se nombró al español Rafael Altamira. Acerca de la génesis del TPJI, vid. ORÚE: *La Sociedad de Naciones*. Ed. Góngora. Madrid, 1925, pp. 62-71.

³⁵ BROGAN: *Francia 1870-1939*, op. cit., p. 659.

ligadas en la mente de los creadores de la SdN, especialmente del Presidente Wilson, y en el texto del Pacto. Así, los preceptos más relevantes en materia de cooperación entre los Estados miembros eran los arts. 18, 19, 20 y 21³⁶. Otros preceptos importantes en esta materia eran los arts. 22, 23, 24 y 25.

Estas eran las prescripciones del Pacto suscritas por los cuarenta y dos Estados fundadores de la Sociedad. Como han puesto de manifiesto prácticamente todos los autores, la creación de la SdN supuso un avance extraordinario con respecto a la situación anterior: mediante el Pacto instituyente de la SdN se establecía una organización de tendencia universal compuesta por Estados soberanos que, amantes de la paz, habían renunciado de forma expresa al uso de la guerra como instrumento para solucionar las disputas entre ellos. Efectivamente, desde la perspectiva actual, el objetivo de la SdN era encomiable y los Estados promotores de la idea se pusieron a trabajar inmediatamente en la constitución de la Organización³⁷. Sin embargo, las grandes esperanzas puestas en 1919 en la naciente SdN se vieron frustradas en los años sucesivos. Los problemas surgieron inmediatamente, cuando el Senado de los Estados Unidos, a propuesta del Presidente Wilson, se negó a ratificar la adhesión de los Estados Unidos al Pacto de la SdN³⁸; circunstancia paradójica por cuanto el principal promotor de la constitución de la Sociedad había sido el propio Wilson³⁹. Para KISSINGER esto se debió a que los

³⁶ Temiendo que el art. 20 pudiera ir demasiado lejos, a instancias de los Estados Unidos se añadió el art. 21 (vid. al respecto TORRE: «La Sociedad de Naciones», op. cit., p. 106).

³⁷ MILZA: *Les relations internationales de 1918 à 1939*, op. cit., pp. 32-33.

³⁸ En este punto vid. BAILEY: *Diplomatic History of the American People*. Crofts (2ª ed.). Nueva York, 1945, pp. 667-680; y todo en general, BARCIA TRELLES: *La Constitución norteamericana y el Pacto de la Sociedad de Naciones*, op. cit.

³⁹ Esta actuación acusadamente personalista del Presidente Wilson sirvió de fundamento para justificar, por algunos políticos conservadores de los Estados Unidos, la negativa del Senado a ratificar el Tratado de Versalles y el Pacto de la SdN. Así lo expresó BARCIA TRELLES: «[...] lejos de establecer contacto con los elementos dirigentes de la política exterior norteamericana, se rodea de amigos y actúa al margen del Senado [el «fantasma del poder autocrático»]; esa actitud, avalada tácita o explícitamente, podía significar indirectamente acatar una actividad claramente oligárquica, al margen y aun frente a la Constitución norteamericana, creadora de un saludable equilibrio de poderes. [...] el Senado prescindiendo del contenido del Pacto, rechazó éste, como medio de afirmar sus prerrogativas constitucionales, recordando así al Presidente que según el código fundamental norteamericano, la facultad de concluir tratados no radica tan sólo en el ejecutivo, sino que compete también al legislativo, personalizado en el Senado. [...] En suma [concluye BARCIA TRELLES], el Senado norteamericano, en los años 1919 y 1920 buscó en la Constitución un pretexto para no ratificar el Pacto de la Sociedad de Naciones.» (ibid., pp. 14-15, 19-20 y 75).

Estados Unidos de la década de los años veinte no estaban todavía preparados para desempeñar un papel tan global⁴⁰. Con esta negativa, Francia y Gran Bretaña quedaron frente a frente sin otro poder moderador en el seno de la SdN⁴¹.

Otro hecho que vició desde el principio el carácter aglutinador —podríamos decir «universalista»— de la SdN fue la exclusión de los Estados vencidos en la Guerra Mundial⁴². Esto supuso a la larga un sentimiento de revancha y, en último término, los intentos de dinamitar la labor de la propia SdN por parte de Estados como Alemania, Italia o Japón cuyos gobiernos consideraban a la Sociedad como un molesto obstáculo para el desarrollo de sus «agresivas» políticas exteriores⁴³. Además, la otra gran potencia europea en 1914, Rusia, se encontraba envuelta en

⁴⁰ KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 50; también DENNY: *Sistema de gobierno y política exterior de Estados Unidos*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1985 (trad. de *Seeing American Foreign Policy Whole*. University of Illinois. Illinois, 1985), pp. 67-72. En contra de esta tesis, ROSTOW: *Los Estados Unidos en la palestra mundial*, Ed. Tecnos. Madrid, 1962 (trad. de *The United States in the World Arena*. MIT. Massachusetts, 1960), pp. 42-43; también WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 84-85. El mismo Presidente Wilson en su discurso al Senado, de 10 de julio de 1919, al proponer el Tratado de Paz declaró: «Puede decirse que Norteamérica ha alcanzado su madurez como potencia mundial. [...] Nuestra participación en la guerra estableció nuestra posición entre las naciones, y nada puede alterarla sino nuestros propios errores.» (vid. en MAY: *Las relaciones internacionales*. Ed. Vea y Lea. Buenos Aires, 1964 (trad. de *The American Foreign Policy*. George Braziller. Nueva York, 1963), pp. 223-224).

⁴¹ Vid. al respecto BROGAN: *Francia 1870-1939*, op. cit., pp. 663-664 y 678; EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., pp. 83 y 85-87; MILZA: *Les relations internationales de 1918 à 1939*, op. cit., pp. 34-36. Como destacó BROGAN, más importancia a corto plazo tenía la no ratificación del «Tratado a tres» —Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos— que garantizaba las fronteras francesas frente a una nueva agresión alemana. Con la retirada de los Estados Unidos, Gran Bretaña retiró también su garantía y Francia «no sólo quedó privada de una ventaja política de la mayor importancia, sino que tuvo además la impresión de haber sido engañada.» (*Francia 1870-1939*, op. cit., p. 663).

⁴² Efectivamente, SCELLE afirmó que «el Pacto no ha creado la Sociedad de Naciones, sino una Sociedad de Naciones; ha organizado una Sociedad particular y no la Sociedad internacional.» (cit. en ORÚE: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 215). El mismo Presidente Harding, en su mensaje al Congreso de 12 de abril de 1921, declaró: «Es notorio el fracaso del fin más elevado de la Sociedad de las Naciones, porque ésta quedó encadenada a los tratados de paz y convertida, por consiguiente, en un instrumento de violencia de los vencedores de la guerra.» (cit. en ECHEVERRÍA: *El sistema de equilibrio de poder y la Sociedad de las Naciones*, op. cit., p. 36).

⁴³ Vid. al respecto BIRN: *The League of Nations Union 1918-1945*, op. cit., pp. 15-16.

pleno proceso revolucionario, por lo que también quedó fuera del sistema de Versalles —en abril de 1919 había comenzado la política de *cordon sanitaire* por parte de los Aliados—⁴⁴. A pesar de su ingreso en la SdN (septiembre de 1934) y de sus intentos sinceros de participar en el sistema de seguridad colectiva⁴⁵, a la larga la actuación de la Unión Soviética con respecto a la SdN fue similar a la llevada a cabo por las potencias «revisiónistas» y, finalmente, le llevaría a ser expulsada de la SdN en diciembre de 1939⁴⁶. Así, el establecimiento de la SdN supuso un fracaso estrepitoso para organizar la sociedad internacional bajo unos mismos parámetros de igualdad e independencia soberana de los Estados, junto con los principios liberales que se encontraban en el fondo de la idea.

Efectivamente, el sistema de la SdN, tal como fue concebido —sistema de seguridad colectiva—, hizo aguas a partir del fracaso de la misma Sociedad ante los retos reales que le presentaron las potencias «revisiónistas»⁴⁷: la invasión de Manchuria por Japón (1931) y el inicio de la guerra chino-japonesa (1937), la invasión de Etiopía por Italia (1935), la intervención en la guerra civil española (1936-1939), el *Anschluss* (1938) y el desmembramiento del Estado checoslovaco (1938-1939). El patético llamamiento de Balfour a la Asamblea en 1935, haciendo referencia al papel que desempeñaba la SdN para poner fin a la guerra italo-etíope, resume la postura de la mayoría de sus miembros: «La Sociedad es lo que sus miembros hacen de ella. Si tiene éxito, es porque sus miembros tienen, unidos entre sí, la voluntad y el poder de aplicar los principios del Pacto. Si fracasa, es porque sus miembros carecen, o bien de la voluntad o del poder de cumplir con sus obligaciones.»⁴⁸

⁴⁴ Sobre la influencia de las ideas de Wilson en los primeros años de la Unión Soviética, vid. KHODNEV: «The Legacies of Woodrow Wilson and the League of Nations in Russia», *W. Aff.* vol. 158, 1, 1995, pp. 18-25. Sobre el cambio de actitud de los aliados con respecto a la nueva situación instaurada en Rusia a partir del 7 de noviembre de 1917, vid. el interesante análisis de MILIOUKOV: *La politique extérieure des soviets*. Marcel Giard. París, 1934, pp. 38-65. Paradójicamente, el 22 de enero de 1919 llegó a Moscú la invitación para participar en la Conferencia de Paz de Versalles (ibid., pp. 46-51).

⁴⁵ Tratados de asistencia mutua con Francia y Checoslovaquia de mayo de 1935 (vid. al respecto: POTEKIN et al.: *Historia de la Diplomacia* vol. III. Ed. Grijalbo. México, 1968 (trad. de *Istoria Diplomatii. Mezhdunarodnaia Kniga* (2ª ed. corr. y ampl.). Moscú, 1965), pp. 495-501).

⁴⁶ Vid. al respecto GROSS: «Was the Soviet Union expelled from the League of Nations?», *AJIL* 39, 1945, pp. 35-44; también WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 767-771.

⁴⁷ Vid. al respecto SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 255-261 y 424-433.

⁴⁸ Cit. en ibid., p. 257.

Sumados a todos estos problemas, los desastres humanos y materiales y las secuelas de la destrucción dejadas por la Primera Guerra Mundial⁴⁹, junto con las crisis financieras de 1929-1931, provocaron que las relaciones internacionales en los años veinte y treinta continuaran complicándose con las nacientes y revolucionarias ideologías⁵⁰ —comunismo, fascismo y nacionalsocialismo— y la continua división del sistema europeo de Estados en bloques políticos que, sólo en parte, coincidían con las subdivisiones económicas existentes⁵¹. En esta vorágine de entreguerras, «prebélica», de una parte se encontraban las democracias liberales occidentales, vencedoras de la Primera Guerra Mundial, pero sumidas en sus problemas domésticos⁵²; de otra parte, la Unión Soviética, aislada en todos los aspectos del sistema político y socioeconómico de Europa occidental, pero con un enorme atractivo para amplios sectores descontentos de Occidente⁵³. Y por último, los nacientes —y beligerantes— Estados totalitarios «revisiónistas» (Alemania e Italia, especialmente) que, como hemos dicho, trabajaron intensamente para subvertir el sistema de «paz cartaginesa» de 1919⁵⁴ —con la perspectiva de la decisiva Conferencia de Yalta (febrero de 1945) sin duda lo lograron, pero no con resultado favorable para ellos—. Efectivamente, Alemania, que como consecuencia de la política de apaciguamiento emprendida por Gran Bretaña y Francia

⁴⁹ El balance material y humano fue desolador. Vid. al respecto los abundantes datos que aporta MILZA: *Les relations internationales de 1918 à 1939*, op. cit., pp. 19-22; también TORRE: «Los problemas de la paz», en *Historia Universal del Siglo XX* vol. 7 (*Los problemas de la paz. El nuevo mapa de Europa*). Historia 16. Madrid, 1997, pp. 7-57, en concreto pp. 8-9.

⁵⁰ Vid. todo en general la excelente obra de NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*. Fondo de Cultura Económica (1ª ed.-1ª reimp.). México, 1996 (trad. de *Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolchewismus*. Verlag Ullstein. Francfort del Meno, 1987), esp. pp. 11-135.

⁵¹ Vid. al respecto KRIPPENDORF: *El sistema internacional como historia. Introducción a las relaciones internacionales* vol. I. Fondo de Cultura Económica (1ª ed., 1ª reimp.). México, 1993 (trad. de *Internationales System als Geschichte. Einführung in die internationalen Beziehungen*. Campus Verlag. Francfort, 1975), pp. 111-127, esp. pp. 123-124.

⁵² Vid. KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza & Janés, Barcelona, 1994 (trad. de *Rise and Fall of the Great Powers*, s.e., 1987), pp. 490-506; RENOUVIN: *Histoire des relations internationales* t. VIII (*Les crises du XX^e Siècle. II. De 1929 à 1945*), (Renouvin dir.). Librairie Hachette. París, 1958, pp. 34-40.

⁵³ DUROSELLE: *Europa de 1815 a nuestros días*, op. cit., pp. 80-82.

⁵⁴ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*. op. cit., pp. 452-453. Para SCHWARZENBERGER «juzgados de acuerdo con los normas tradicionales de la política del poder, los acuerdos de paz de 1919 tenían poco del carácter de una ‘paz cartaginesa’.» (en *La política del poder*, op. cit., p. 224).

a partir de 1924⁵⁵, había sido admitida en la SdN en septiembre de 1926, nada más llegar Hitler a la Cancillería abandonó bruscamente la propia Organización y la Conferencia de Desarme (octubre de 1933)⁵⁶.

Así pues, todo este entramado político hacía que la orientación de la política exterior de los Estados del sistema europeo fuera extraordinariamente difícil, especialmente para los estadistas de las democracias liberales, que no comprendían la mentalidad autoritaria ni la bolchevique⁵⁷ y buscaban desesperadamente volver al estado de «normalidad» —normalidad «eduardina», según algunos autores⁵⁸— anterior a la Primera Guerra Mundial.

La adhesión de España a la Sociedad de Naciones (1918-1920)

Desde antes de la convocatoria de la Conferencia de Paz de Versalles, Francia, secundada por sus aliados, se opuso a que los Estados que habían permanecido neutrales durante la Guerra Mundial (en adelante, Estados neutrales) —y aún menos, los vencidos— participaran oficialmente en los debates de la Conferencia y en la negociación del Pacto de la futura SdN. Esta postura se comprendía menos desde la perspectiva de que a finales de 1914, cuando la guerra europea se tornó en mundial, los Estados neutrales dejaron de ser actores meramente pasivos del conflicto para convertirse en importantes piezas ganadas como aliados o asociados por uno u otro de los beligerantes. Así, desde el inicio de la Conferencia de Versalles los Estados neutrales se quejaron de que se les dejase al margen de la futura Organización y, sobre todo, del establecimiento de la sociedad internacional de la paz que sobrevendría con la puesta en marcha de la SdN. Efectivamente, los gobiernos de los Estados neutrales, especialmente, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y España⁵⁹, no aceptaban verse excluidos de la preparación

⁵⁵ El inicio de la «reconciliación franco-alemana» de entreguerras se produjo con la firma de los Tratados de Locarno, de 16 de octubre de 1925. El primero y más importantes de estos Tratados fue el de Garantía Mutua entre Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia, por el que se garantizaba la inviolabilidad de las fronteras existentes y la desmilitarización de Renania. Sobre la génesis de estos Acuerdos, vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 287-295; el texto de los mismos en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 255-265.

⁵⁶ Vid. TOYNBEE: *La Europa de Hitler*. Sarpe. Madrid, 1985 (trad. de *Hitler's Europe*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1985), p. 41

⁵⁷ DUROSELLE: *Europa de 1815 a nuestros días*, op. cit., pp. 83-92.

⁵⁸ KENNEDY, p. e. (en *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 453).

⁵⁹ El 28 de julio de 1914, Austria-Hungría declaraba la guerra a Serbia. Nada más estallar las hostilidades, el Gobierno español presidido por Eduardo Dato hizo públicas sendas declaraciones de neutralidad, aprobadas por R.D. de 30 de julio y de 7 de agosto (*GdM*

de la SdN. Esta toma de posición se apoyaba sobre la base de que haber permanecido neutrales en el conflicto era prueba más que suficiente de su amor por la paz, superior incluso al de las grandes potencias vencedoras; además, debido a su condición de neutrales se encontraban en una posición más desapasionada para afrontar muchos de los asuntos que se trataban en la Conferencia de Versalles.

Junto con el descontento manifestado por su exclusión de los debates de la Conferencia de Paz, los Estados neutrales expresaron sus opiniones negativas acerca de determinados puntos del proyecto de Pacto de la futura SdN. Sus dudas acerca del proyecto de Pacto se centraban en torno a tres cuestiones principales⁶⁰:

- 1) la no inclusión de los vencidos, especialmente Alemania, como Estados miembros;
- 2) la excesiva influencia de las grandes potencias en la futura SdN; y,
- 3) la no previsión de un sistema de arbitraje obligatorio para la resolución de las disputas de carácter jurídico.

En estas condiciones los Estados neutrales no se encontraban en posición de participar en la organización de la futura SdN. Además, como puso de manifiesto WALTERS, «ninguno de ellos había formulado completamente su propia política con respecto a la Sociedad cuando el Pacto fue finalmente publicado.»⁶¹

El 3 de febrero de 1919, el Comité de la SdN de la Conferencia de Paz, encargado de redactar el Pacto sobre la base del proyecto anglo-americano⁶², comenzó una serie intensiva de reuniones en las que la mayoría de las propuestas para la organización de la sociedad internacional de la paz iban a ser incorporadas a un único texto⁶³. Sobre estas bases, en la segunda sesión del Comité el 4 de febrero

núms. 211, de 30 de julio y 219 de 7 de agosto de 1914 respectivamente), ante el estado de guerra entre los Imperios centrales y las potencias aliadas y asociadas, aunque no faltaron las opiniones enfrentadas.

⁶⁰ Vid. al respecto WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 51 y 81.

⁶¹ *Ibid.*, p. 41.

⁶² En la resolución de la Conferencia de Paz sobre el establecimiento de la SdN, de 25 de enero de 1919, se acordó la creación de «un comité representativo de los aliados para trabajar en los detalles de la constitución y las funciones de la Sociedad.» De esta manera, el Comité de la SdN se compuso por dos representantes de cada una de las cinco grandes potencias —Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón— y un representante de cada una de cinco, luego nueve, pequeñas potencias. El Presidente Wilson ejerció como presidente de la misma. Vid. MARKS: «The Small States at Geneva», *W. Aff.* vol. 157, 4, 1995, pp. 191-196, en concreto, p. 191.

⁶³ EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., p. 129.

de 1919, las deliberaciones giraron principalmente en torno a quienes ostentarían la condición de miembros del Consejo ejecutivo de la SdN. La discusión adquirió un carácter agrio cuando el Presidente Wilson y Lord Robert Cecil se opusieron a que las pequeñas potencias formaran parte del Consejo⁶⁴. La respuesta de éstas, lideradas por Hymans, Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, fue decidida: la exclusión de los pequeños Estados sería inaceptable y quebraría la confianza y el buen entendimiento entre los aliados («*crise de méfiance*»)⁶⁵. Al apoyar Francia e Italia las reivindicaciones de los Estados menores, el Comité acordó acceder a sus peticiones pero fijando una representación minoritaria. Sin embargo, no fue hasta la novena sesión, el 13 de febrero de 1919, cuando el Comité de la SdN decidió establecer una representación de cuatro miembros electivos en el Consejo, siempre con carácter no permanente⁶⁶. En estos planteamientos también terciaron los Estados neutrales que deseaban aumentar el número de miembros del Consejo, y, por tanto, la influencia de las potencias más débiles en la SdN.

Efectivamente, para paliar las objeciones que estaban realizando los Estados neutrales, una delegación del Comité de la SdN, que incluía a Cecil, Bourgeois y House, invitó a los gobiernos de estos Estados a presentar sus consideraciones en una serie de reuniones «informales» que tendrían lugar en París. Esta conferencia extraoficial fue convocada para los días 20 y 21 de marzo y en ella los representantes de los Estados neutrales podrían exponer sus opiniones y sugerencias sobre el proyecto de Pacto de la SdN. De esta manera, el 22 de marzo de 1919, el Comité de la SdN se encontró en posición de considerar las sugerencias aportadas en la «Conferencia de los Neutrales»⁶⁷:

- 1) se puso de manifiesto la ausencia de competencia del Consejo de la SdN en cuestiones de jurisdicción y política interior, tal como habían solicitado varias delegaciones, incluida la española;
- 2) no se admitirían modificaciones referentes al mantenimiento del estatuto de neutralidad permanente —caso de Suiza—;
- 3) en la cuestión de las sanciones se produciría una modificación en el proyecto original precisando que el compromiso de los Estados miembros se limitaría

⁶⁴ El texto original del proyecto anglo-americano decía: «El Consejo se compondrá de representantes de los Estados Unidos, el Imperio Británico, Francia, Italia y Japón.» (en WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 61).

⁶⁵ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., p. 191.

⁶⁶ EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., pp. 130-131.

⁶⁷ SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», *Hispania* 132, 1976, pp. 131-169, en concreto pp. 140-141; también VIVAS GALLARDO: *Venezuela en la Sociedad de Naciones: 1920-1939*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981, pp. 67-68.

- a romper relaciones con el infractor —la delegación española fue una de las que solicitó esta precisión—;
- 4) se acordó claramente la necesidad de unanimidad en la adopción de decisiones del Consejo y la Asamblea, si expresamente no se preveía lo contrario en el Pacto —precisión adoptada a solicitud del representante español—; sin embargo,
 - 5) no se atendieron las cuestiones planteadas en materia de armamentos; y,
 - 6) no se procedió a la designación de los cuatro miembros no permanentes del Consejo de la SdN.

A pesar de estas importantes objeciones⁶⁸, en su última reunión, celebrada el 11 de abril de 1919, el Comité de la SdN confió la redacción del proyecto definitivo del Pacto a un Comité preparatorio con instrucciones de no hacer cambios en el texto acordado hasta ese momento, pero sí perfeccionarlo en cuanto a su estructura y redacción, en la manera más perfecta posible. Esta actividad se desarrolló hasta el 28 de abril, momento en el que el Presidente Wilson, en nombre del Comité que había presidido, presentó el texto final del Pacto en una sesión plenaria de la Conferencia de Paz.

Desde el punto de interés que nos ocupa, en este período se adoptaron una serie de decisiones que se habían tornado perentorias. La primera fue la aprobación de una lista de trece Estados neutrales que serían invitados a adherirse al Pacto como miembros fundadores de la SdN⁶⁹, en igualdad de condiciones con las potencias beligerantes que habían negociado el proyecto definitivo de Pacto, superando así la oposición de Francia. A pesar de la bondad de esta invitación formal, el Anexo I del Pacto colocaba de manera diferenciada a los miembros fundadores de la SdN: en el primer párrafo a los miembros originarios, beligerantes contra los Imperios centrales durante la guerra y signatarios del Tratado de Paz de

⁶⁸ Con respecto a la «Conferencia de los Neutrales», VIVAS GALLARDO afirma que «la actitud de los representantes de las grandes potencias en esa primera reunión [...] hacia los delegados de las naciones neutrales, a juzgar por el trato de que fueron objeto estas últimas, fue irrespetuosa. [...] Prueba de lo afirmado fue el hecho que cuando nuestro representante en dicha reunión, doctor J. Gil Fortoul, preguntó si se hablaría [de las enmiendas propuestas por los Estados neutrales, la respuesta de Cecil y Bourgeois fue] que la entrevista versaría sobre el texto ya aprobado, pues además de que las enmiendas eran ya conocidas por la prensa 'ahora se trataba de oír opiniones'. En otras palabras, la reunión tenía por misión cumplir con las formalidades del caso y, nunca someter el proyecto de Pacto a críticas y observaciones, a que daba lugar, por los Estados invitados.» (ibid., p. 67).

⁶⁹ De nuevo, por la presión de los Estados Unidos, México fue excluido de esta lista.

Versalles; y en un segundo párrafo a los Estados que fueron invitados a acceder al Pacto: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Paraguay, Persia, Salvador, Suecia, Suiza y Venezuela. La segunda decisión fue la de designar definitivamente a los cuatro miembros no permanentes del Consejo de la SdN. Bélgica, Brasil, España y Grecia fueron nombrados miembros no permanentes del Consejo hasta que, una vez entrase en vigor el Pacto —hecho que, como ya dijimos anteriormente, se produjo el 10 de enero de 1920—, se celebrase la elección prevista al respecto. Además, se adoptaron otras decisiones de carácter general en este período, incluida la convocatoria de la primera Asamblea de la SdN en Washington antes de finalizar 1919⁷⁰.

Pero, sin duda, las decisiones más relevantes desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales de España fueron:

- 1º) su admisión como miembro fundador del Pacto de la SdN, junto con otros trece Estados que habían permanecido neutrales durante la Primera Guerra Mundial (Anexo I del Pacto);
- 2º) su nombramiento como miembro no permanente del Consejo de la SdN hasta tanto se celebrase la elección al respecto, una vez se produjese la entrada en vigor el Pacto (art. 4.1 *in fine*).

En este punto, hay que destacar que del grupo de los Estados neutrales que fueron invitados a formar parte como miembros fundadores de la SdN, España fue el único país nombrado miembro no permanente del primer Consejo de la SdN, circunstancia que para el Gobierno español resultaba de una importancia fundamental y, como veremos más adelante, marcaría toda la acción exterior de España en el marco de la SdN para el futuro.

En España todos los estamentos de la vida pública, desde los partidos políticos por separado a las Cortes y el Gobierno, participaban de la «euforia wilsoniana» que recorría Europa a finales de 1918⁷¹. En este estado de cosas, el 15 de noviembre de 1918, el Gobierno presentó en el Congreso una proposición solicitando autorización para la adhesión de España a la «Liga de las Naciones» y el nombramiento de una Comisión al respecto que estudiase las múltiples implicaciones que acarrearían para España, tanto el establecimiento de la propia Liga, como la adhesión de España a la misma. El conde de Romanones, hizo suyo el proyecto con

⁷⁰ Vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 54.

⁷¹ Vid. al respecto las interesantes páginas de SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», op. cit., pp. 147-169.

especial empeño pues, como ha dicho SOLÉ, «nada más grato, dada su tendencia en política exterior ...»⁷². Además, la coyuntura política interna se tornó favorable puesto que el 5 de diciembre Romanones formaba un gobierno de gestión, reservándose la cartera de Estado, que ocupaba desde el 10 de noviembre de 1918 en el Gabinete presidido por el Marqués de Alhucemas⁷³.

Respondiendo a la invitación del Presidente Wilson, formulada a través del embajador americano en España, de celebrar una reunión con el presidente del Gobierno español si ese era su deseo, y superando las críticas internas⁷⁴, Romanones marchó a París el 16 diciembre de 1918⁷⁵. Junto con el Presidente del Gobierno marcharon a la capital gala el Jefe de la Sección Política del Ministerio de Estado, Emilio Palacios, el Jefe del Gabinete diplomático, Espinosa de los Monteros, su secretario particular y otras personalidades. En la serie de reuniones mantenidas con Wilson, Poincaré, Clemenceau, Sonino y otras personalidades se trató en general de los problemas de la paz y, especialmente, de la futura SdN, de la libertad de los mares y del principio de autodeterminación de las nacionalidades⁷⁶. Además, Romanones planteó por primera vez la principal demanda del Gobierno español en torno a la participación de España en la futura SdN: como reconocimien-

⁷² Ibid., p. 132.

⁷³ Vid. ROMANONES: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit., p. 96.

⁷⁴ Cambó se avergonzaba del alborozo nacional por motivo tan pequeño (*El Sol*, 20 de diciembre de 1918) y Araquistáin concluía que «[...] esto es lo humillante de la visita del primer ministro español, que no es la obra del mutuo interés, sino el requerimiento de uno y la condescendencia del otro.» (*El País*, 27 de diciembre de 1918).

⁷⁵ El propio ROMANONES expresó: «Inspirado en estas ideas y con la noble finalidad de conseguir para la Patria los mayores beneficios, busqué la manera de hacerme presente en París en el momento en que, en vísperas del Congreso de la Paz, se reunieron allí las más representativas y autorizadas personalidades políticas mundiales. Me apenaba el ver que cuando no ya las primeras, sino las segundas y aun las terceras Potencias del Orbe, se esforzaban en hacer resaltar su personalidad y prevalecer sus intereses y aspiraciones, España, que era la primera y más importante de las que habían sido neutrales, permaneciese muda y obscurecida cual si ya no sirviese o pesara para nada en el concierto de las naciones. Iba a darse por primera vez el caso, desde la Paz de Westfalia, que marca el punto de partida de la obra política moderna, en que se firmase una paz general y se conviniese un nuevo reparto de los Estados de Europa sin el concurso e intervención más o menos eficaz de España.» (*Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit., pp. 97-98). Previamente se había cursado una invitación al Presidente Wilson para que su llegada a Europa se realizara por el Puerto de Huelva «[...] yendo a visitar la Rábida, de donde salió Cristóbal Colón.» (vid. al respecto SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», op. cit., p. 132).

⁷⁶ CASTIELLA: *Una batalla diplomática*. Ed. Planeta. Barcelona, 1976, p. 27.

to a la neutralidad española durante la guerra y a su posición como potencia intermedia en el sistema europeo de Estados, solicitó un lugar en el Consejo ejecutivo de la Sociedad⁷⁷. Durante la entrevista celebrada con el Presidente Wilson, éste causó una gran impresión a Romanones —a su regreso de París declaró que «[...] oyéndole a Wilson hablar de la Sociedad de Naciones es muy fácil entusiasmarse, y al hablar conmigo hablaba a un convencido.»⁷⁸—. De la reunión el presidente del Gobierno español salió convencido de que a partir de ese momento la prueba del nueve de la política exterior española debería girar en torno al mayor acercamiento posible a los Estados Unidos⁷⁹. Sin embargo, esta tendencia, mejor convencimiento, de Romanones sería ampliamente criticada a su vuelta a España⁸⁰.

Con anterioridad al viaje a París, el 9 de diciembre de 1918 se aprobó por R.D. del Ministerio de Estado la creación de «una Comisión encargada de estudiar, desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales, la eventual constitución de una Sociedad de las Naciones y la participación de España en la misma, en su plena soberanía»⁸¹, Comisión solicitada en la sesión del Congreso de 15 de noviembre. El objetivo de esta Comisión era estudiar, desde la perspectiva de los intereses nacionales de España, la eventual constitución de una SdN, la participación nacional en la misma y las condiciones en las que se realizaría esta participación (art. 1). En el preámbulo del R.D. de 9 de diciembre de 1918, el Gobierno reconocía que «el problema de la incorporación de España á una nueva organización de las relaciones entre los diversos Estados, plantea una serie de cuestiones de la más alta importancia en los órdenes jurídico, político, económico, militar, social, y en general, en toda la esfera del derecho público. [...] [Así,] para que el concurso de España á dicha idea pueda ser fecundo y útil para la Humanidad y para los intereses nacionales, es necesario que todos esos múltiples problemas que la formación de la Sociedad de las Naciones suscitan sean estudiados previamente con toda la minuciosidad y atención que su trascendental importancia reclama.»

⁷⁷ MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la dictadura de Primo de Rivera», en *La Política Exterior Española en el Siglo XX* (Calduch coord.). Ed. Ciencias Sociales. Madrid, 1994, pp. 19-46, en concreto, p. 38. ROMANONES afirmó que lo realizado en París «era cuanto se podía hacer, ya que la neutralidad que habíamos observado nos dejaba fuera del Congreso de la Paz. Me llevé, no obstante, el convencimiento, y hasta cierta garantía, de que España no sería preterida en la Sociedad de las Naciones. Y, en efecto, desde el primer momento logramos entrar en el Consejo ejecutivo [...]» (ROMANONES: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit., p. 101).

⁷⁸ Cit. en SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», op. cit., p. 134.

⁷⁹ Vid. al respecto *ibid.*, pp. 98-101.

⁸⁰ Se llegó a acuñar la frase: «¡Acuérdate del Maine!».

⁸¹ *GdM* núm. 344, de 10 de diciembre de 1918.

La Comisión estaría compuesta por siete vocales nombrados por el Ministro de Estado y otros siete nombrados por diversos Organismos (art. 2)⁸². El Secretario de la Comisión, con voz y voto, sería el Jefe de la Sección Política del Ministerio de Estado (art. 3). Antonio Maura, nombrado comisionado por la Comisión General de Codificación, fue designado presidente de la Comisión. Para llevar a conclusión la tarea encomendada, «la Comisión podrá llamar á su seno ó solicitar informe de todos aquellos organismos ó personalidades cuya opinión juzgue oportuno conocer para el mejor desempeño de su cometido.» (art. 5). A pesar de la duras críticas a las que fue sometida en un principio, la Comisión trabajó con entusiasmo y vigor en la labor encomendada. Se nombraron diversas subcomisiones en razón de la materia de la que debían tratar: cuestiones de orden social, asuntos militares, intercambio comercial y legislación internacional del trabajo. La Comisión comenzó su estudio sobre el proyecto angloamericano propuesto por el Presidente Wilson, pero, según avanzaban los trabajos, los comisionados observaron una evolución entre el proyecto original y las deliberaciones que se desarrollaban en el marco de la Conferencia de Paz de Versalles entre las grandes potencias⁸³. En estas condiciones, la Comisión de la SdN se veía imposibilitada de aconsejar al Gobierno español seguir una línea de acción determinada con respecto a la evolución sobre el proyecto original.

Como ya dijimos antes, España, al igual que otros Estados neutrales, fue invitada por el Comité de la SdN a exponer sus opiniones y sugerencias en una serie de reuniones «informales» que se celebrarían en París a partir del 20 de marzo de 1919. Por este motivo la Comisión envió a González Hontoria a la capital gala como representante español al ser aprobada su ponencia en sesión de 15 de marzo⁸⁴. El Comité de la SdN se reunió en el Hotel Crillon con los representantes de

⁸² Los miembros designados por el Ministro de Estado fueron Manuel García Prieto, Rafael Gasset, Juan de la Cierva, Santiago Alba, Francisco Cambó, Melquíades Álvarez y Manuel González Hontoria. Los siete comisionados nombrados por otros organismos del Estado fueron Joaquín Sánchez de Toca, Antonio Maura, el capitán general Weyler, el vicealmirante Augusto Miranda, Augusto González Besada, Luis Marichalar y Joaquín Fernández Prida.

⁸³ Sobre la evolución de la propuesta angloamericana del Pacto, vid. EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., pp. 110-140.

⁸⁴ La Comisión de la SdN presentó el dictamen requerido el 15 de marzo de 1919, editado con carácter «confidencial» como *Dictamen de la Comisión creada por el Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y las conveniencias nacionales, la eventual constitución de una Sociedad de las Naciones y la participación de España en la misma en su plena soberanía*. Gráficas Excelsior. Madrid, 1919 (44 pp.). Posteriormente, González Hontoria ocuparía la cartera de Estado tras la dimisión del Gabinete Romanones el 14 de abril de 1919.

Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Paraguay, Persia, El Salvador, Suecia, Suiza y Venezuela. Al término de la reunión los representantes de los Estados neutrales expresaron su adhesión al proyecto de Pacto de la SdN pero propusieron una serie de enmiendas. Entre las enmiendas formuladas se propuso aumentar en número de miembros no permanentes del Consejo de la SdN, así como el control de la producción de armamentos y la creación de una instancia de conciliación destinada a resolver los conflictos que surgieran entre los Estados miembros de la SdN. En la reunión del día 20 de marzo, la intervención del representante español González Hontoria fue extensa y, en conjunto, mostró la posición favorable del Gobierno español al proyecto, dejando constar, además, la situación especial de España como «potencia media» europea, circunstancia que le daba derecho a obtener un asiento en el Consejo de la SdN⁸⁵. Efectivamente, en este punto España se mantuvo firme. Al respecto, SOLÉ dijo acertadamente que desde «la Conferencia de los neutrales España se había mantenido inflexible en un punto concreto: la necesidad de ocupar un puesto permanente en el Comité Ejecutivo de la Liga. [...] Se pedía un ‘puesto especial’, que no se confundiese con el reservado a los países que no eran grandes potencias. En la mente de los miembros del Comité de la SdN [esencialmente, las grandes potencias] estaba conceder a España el puesto solicitado, si bien no con carácter permanente.»⁸⁶ La reunión continuó el día 21 de marzo y, a instancias de algunos de los representantes de los Estados neutrales, el representante británico Cecil explicó que respecto a ciertas obligaciones derivadas del Pacto de la SdN «las pequeñas potencias» sólo habrían de cooperar en las medidas económicas contra un Estado agresor, pero que, sin embargo, quedarían exentas de hipotéticas acciones militares. Concluida la reunión, la cuestión que más interesaba a España, el nombramiento de los miembros no permanentes del Consejo, fue pospuesta para más adelante.

Tras la «Conferencia de los Neutrales», en España los trabajos de la Comisión de la SdN se aceleraron preparando un voluminoso informe acerca de las cuestiones planteadas:

- 1) el estudio, desde la perspectiva de los intereses nacionales de España, de la eventual constitución de una SdN;
- 2) la participación activa de España en la SdN; y,
- 3) las condiciones en las que se realizaría esta participación.

⁸⁵ MYERS: «Representation in League of Nations Council», *AJIL* 20, 1926, pp. 689-723, en concreto p. 697.

⁸⁶ SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», op. cit., p. 141.

En el mes de abril el Presidente Wilson propuso, finalmente, que se admitieran como miembros no permanentes del Consejo a Bélgica, Brasil, España y Grecia. Esta decisión se plasmó en la redacción del art. 4.1 del Pacto de la SdN: «El Consejo se compondrá de representantes de las principales potencias aliadas y asociadas, así como de representantes de otros cuatro Miembros de la Sociedad. Estos cuatro Miembros serán designados libremente por la Asamblea y en las épocas que estime convenientes. Hasta la primera designación de la Asamblea, los representantes de Bélgica, del Brasil, de España y de Grecia serán miembros del Consejo.» Comunicada al Gobierno español la decisión adoptada por el Comité preparatorio del Pacto, aquél anunció que pediría a las Cortes la autorización necesaria para la adhesión de España a la SdN.

Sin embargo, el nombramiento de España como miembro no permanente del Consejo no fue visto con buenos ojos por todos los Estados europeos, especialmente por Portugal. El delegado portugués, Alfonso da Costa, protestó abiertamente contra el nombramiento de España como miembro del Consejo utilizando el siguiente argumento: la SdN era una creación de las potencias vencedoras de la Guerra Mundial y, por tanto, no debía estar gobernada por neutrales⁸⁷.

Como ya dijimos más arriba, el proyecto definitivo de Pacto de la SdN fue adoptado por la Conferencia de Paz de Versalles en sesión plenaria celebrada el 28 de abril de 1919 y el Pacto fue firmado formalmente el 28 de junio siguiente en París. El 29 de julio el Ministro de Estado presentó en el Senado el proyecto de Ley que facultaba al Gobierno a adherirse a la SdN⁸⁸, entregándose para su consideración a una comisión especial creada al efecto. Por su parte, el Congreso también creó una comisión para estudiar el proyecto de adhesión. En el proyecto de Ley, el Gobierno solicitaba la habilitación para autorizar la adhesión de España a las partes 1ª y 3ª del Tratado de Versalles y aceptar, asimismo, las estipulaciones de la parte 13ª del Tratado, relativas a la OIT. Tanto la comisión del Congreso como la del Senado votaron favorablemente el proyecto presentado por el Gobierno, autorizando, por tanto, la prestación del consentimiento para la adhesión de España a la SdN.

A pesar del entusiasmo del momento, en la lectura del Informe de la Comisión en el Congreso (7 de agosto de 1919) no todos los diputados lo aprobaron, argumentando que España no debía adherirse a la SdN si ésta no había de servir al fin que se proponía. A pesar de las reticencias de algunos parlamentarios, el proyecto de Ley fue aprobado y sancionado por el Rey como Ley de 14 de agosto de

⁸⁷ CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., p. 32.

⁸⁸ Aprobado por R.D. de 21 de julio de 1919, por el cual se autorizaba al Ministro de Estado para que presentase a las Cortes un proyecto de Ley facultando al Gobierno para adherirse al Pacto de la SdN (*GdM* núm. 212, de 31 de julio de 1919).

1919. En su artículo único las Cortes autorizaban «[...] al Gobierno de su Majestad a dar su adhesión al Pacto de la Sociedad de las Naciones, inserto en el Tratado de Versalles entre las potencias aliadas y asociadas y Alemania, de veintiocho de junio de mil novecientos diez y nueve, y á aceptar asimismo las estipulaciones de la parte decimotercera de dicho Tratado relativas á la organización del trabajo»⁸⁹. Así, el 10 de enero de 1920 tuvo lugar en Ginebra el depósito del instrumento de adhesión de España a la SdN⁹⁰.

Con la adhesión de España a la SdN y su acceso al Consejo ejecutivo como miembro no permanente al lado de Bélgica, Brasil y Grecia, se abrió «un nuevo frente a la política exterior española.»⁹¹ Efectivamente, con la adhesión cada Estado miembro se vio obligado a alterar su acción exterior para dirigir los asuntos de la SdN. Como dijo BLEDSOE, dos factores fundamentales determinaron el grado y carácter de la adaptación de cada gobierno a la nueva situación⁹²:

- 1º) la eficacia administrativa general de la Administración del Estado; y,
- 2º) las actitudes básica de sus principales estadistas frente a los asuntos y fines de la SdN.

A pesar de los buenos augurios con los que nacía la nueva organización internacional, el abandono de la SdN por parte de los Estados Unidos fue un duro golpe, no sólo para la propia Sociedad, sino especialmente para los Estados neutrales que desde el principio habían contado con el liderazgo americano⁹³. Efectivamente, los gobiernos de los Estados neutrales habían considerado al Presidente Wilson como el protagonista de la reconciliación entre vencedores y vencidos. De todas formas, todos los Estados neutrales procedieron a adherirse a la SdN. No obstante, este proceso se realizó con ansiedad, sin entusiasmo, temiendo que a partir de ese momento la naciente SdN no fuera más que un instrumento de las potencias vencedoras europeas y no un verdadero intento de organizar la sociedad

⁸⁹ *GdM* núm. 228, de 16 de agosto de 1919.

⁹⁰ Publicado en el *Journal Officiel de la Société des Nations* núm. 1, de 1 de febrero de 1920.

⁹¹ MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la dictadura de Primo de Rivera», op. cit., p. 38; también NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 75.

⁹² BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», *Rev. Pol. Int.* núm. 127, 1973, pp. 123-131, en concreto p. 123.

⁹³ En este sentido se pronuncia VIVAS GALLARDO: *Venezuela en la Sociedad de Naciones: 1920-1939*, op. cit., pp. 37 y 70-71.

internacional sobre bases de paz y prosperidad y la exclusión de la guerra como instrumento de la política de las grandes potencias.

A pesar de esta defección de los Estados Unidos, como hemos dicho anteriormente, el nuevo sistema de paz y seguridad de la postguerra se puso en marcha. El Consejo de la SdN mantuvo su primera sesión el 16 de enero de 1920, y antes de la convocatoria de la Primera Asamblea de la Sociedad (noviembre-diciembre de 1920) ya se había reunido en diez ocasiones: cuatro en París, tres en Londres y una en Roma, San Sebastián (agosto de 1920) y Bruselas⁹⁴. Por su parte el Secretario General y su personal tomaron posesión de la nueva sede de la SdN en Ginebra el 1 de noviembre de 1920.

Por lo que respecta a España, el nombramiento como representante en el Consejo de la SdN recayó en José de Quiñones de León, Embajador de España en Francia (enero de 1920). A pesar de su designación como delegado continuó ostentando el puesto de Embajador en París⁹⁵. Así, a partir de su nombramiento y hasta 1931 Quiñones de León se convirtió en el más asiduo representante de todos los miembros del Consejo. Como Embajador en París recibió la crítica, no exclusiva a su persona, de que se inclinaba demasiado a las tesis de Francia⁹⁶, lo que no era muy afortunado teniendo en cuenta que España era el único Estado neutral que formaba parte del Consejo de la SdN y, por tanto, se esperaba que defendiera las tesis de este nutrido y cualificado grupo de Estados. Es más, como afirmó MADARIAGA, «todo el mundo sabía que Quiñones no creía en nada que no fuera el poder y el interés nacional.»⁹⁷ Por otra parte, desde un punto de vista personal se ha dicho de Quiñones de León que «no era, en verdad, ni una figura destacada en su país ni un hombre de grandes dotes políticas [...] Pero tenía una mente aguda y conciliatoria y una sincera devoción hacia la Sociedad [sic]; la perfección de sus modales y su temperamento le ganaron la simpatía de todos y le hicieron posible en más de una ocasión llegar a un acuerdo donde un infatigable trabajador hubiera fracasado.»⁹⁸ De cualquier manera, Quiñones de León se convirtió pronto en el

⁹⁴ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 111.

⁹⁵ Descendiente de una familia leonesa «del tiempo de los moros», aristócrata y adinerado, después de algunos años de secretario de la Embajada en París, Quiñones de León fue nombrado Embajador de España en Francia por el mismo Rey Alfonso XIII.

⁹⁶ Esta circunstancia la constató MADARIAGA a partir de 1931, cuando fue nombrado Embajador en Francia y delegado de España en el Consejo: «En París se habían acostumbrado a contar con Quiñones de León como un segundo voto en el Consejo, siempre y cuando no entrasen en juego intereses españoles.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, 1974, p. 273).

⁹⁷ *Ibid.*, p. 53.

⁹⁸ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 112.

árbitro de la política exterior en los asuntos relacionados con la SdN⁹⁹ y mantuvo, a lo largo de su mandato, un protagonismo en el Consejo acorde con el papel de un Estado, que no siendo miembro permanente del mismo, sin embargo, por aspiraciones propias y por acuerdo tácito de las grandes potencias, se convirtió en «miembro semipermanente», al ser reelegido de manera continuada para ostentar un puesto en el Consejo¹⁰⁰. Esta situación fáctica, sin reconocimiento *de iure* pese a las pretensiones reiteradas del Gobierno español, acarrearía a medio plazo el enfrentamiento con el Consejo y el anuncio de retirada de España de la SdN al solicitar y no obtener un puesto permanente en 1925-1926 —cuestión que trataremos más adelante—.

La puesta de largo del sistema ginebrino se produjo con la convocatoria de la Primera Asamblea de la SdN para el mes de noviembre de 1920 en la sede de la Sociedad en Ginebra. Las sesiones duraron cinco semanas y en ellas se trataron tanto temas de naturaleza constitucional como de carácter político: 1) elección de Presidente; 2) programa de trabajo de la Asamblea¹⁰¹; 3) obligación del Secretario general de presentar un informe anual de las actividades de la Organización antes del inicio del período de sesiones de la Asamblea; 4) solicitud al Consejo para que procediera al establecimiento de una comisión especial para asesorar al Consejo en asuntos militares; 5) consideración de las solicitudes de adhesión presentadas (trece en total); 6) acuerdo sobre el texto final del Estatuto del TPJI; 7) elección de miembros no permanentes del Consejo; 10) decisión de celebrar reuniones con carácter anual; 9) conflicto de Armenia. Ante el elenco de cuestiones planteadas, sin duda, la convocatoria de la Asamblea de la SdN fue la novedad más notable del nuevo sistema de organización internacional que se estaba poniendo en marcha en 1919-1920.

Por lo que respecta a España, la Asamblea, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1 del Pacto, procedió a la elección de los miembros no permanentes del

⁹⁹ Como dijo BLEDSOE: «los Subsecretarios y los Ministros cambiaban frecuentemente durante los revueltos años de 1921-23, pero el embajador llegó a ser el delegado ‘permanente’ de su país en el Consejo de la SdN.» («La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., p. 126).

¹⁰⁰ Desde el principio, participación activa del propio Quiñones de León en las comisiones creadas en los asuntos de Armenia (1920), Alta Silesia (1922), Corfú (1923) —en el que Italia y Grecia aceptaron las condiciones del plan presentado por el delegado español a petición del Consejo—, así como en la redacción de la respuesta del Consejo a las condiciones de ingreso de Alemania en la SdN (1924-1925).

¹⁰¹ El Programa de trabajo de la Asamblea fue dividido en seis apartados: 1) Organización General; 2) Trabajo Técnico, Económico y Social; 3) Establecimiento del TPJI; 4) Presupuesto y Personal; 5) Admisión de nuevos miembros; 6) Mandatos y Desarme.

Consejo, nombramiento que recayó sobre Bélgica, Brasil, China y España. Sin duda se trataba de un reconocimiento a la excelente labor desempeñada por estos Estados, que con la excepción de China formaban parte del grupo de Estados que fueron designados para ocupar los puestos no permanentes del Consejo en la Conferencia de Paz (art. 4.1 *in fine* del Pacto). Para España supuso la confirmación de la consideración especial que había pedido y se había otorgado en la Conferencia de Paz: un *status* diferenciado como potencia media europea¹⁰².

Durante la Segunda Asamblea de la SdN convocada en septiembre de 1921 los miembros pretendieron corregir dos errores concretos que estaban causando inconvenientes prácticos: el reparto de las cargas de la Sociedad entre los Estados miembros y la elección de los miembros no permanentes del Consejo. Así, se adoptaron enmiendas que autorizaban a la Asamblea a proceder a la división de los costes y la fijación de reglas para la elección del Consejo¹⁰³. Las enmiendas al Pacto necesitaban la ratificación de una mayoría de los Miembros de la SdN, incluyendo a todos los Estados miembros del Consejo. Sin embargo, España y Francia percibieron ventajas diplomáticas en demorar su ratificación; de esta manera Francia no prestó el consentimiento de manera formal hasta 1924 y España hasta 1926 —como veremos más adelante, justo cuando anunció el abandono de la Sociedad—¹⁰⁴.

Por otro lado, los problemas de comunicaciones, así como los excesos de formalidad de la diplomacia clásica, llevaron a la Secretaría de la SdN a recomendar a los Estados miembros la creación de oficinas especiales con las que mantener una relación directa y centralizada a todos los efectos, agilizando así el intercambio de correspondencia y documentación en general. De esta manera, a dicha oficina podrían enviarse todos los documentos e informes necesarios a sabiendas de que serían prontamente despachados. Sin embargo, las propuestas del Secretariado no tuvieron gran acogida. Sólo, una docena de gobiernos procedieron al establecimiento de oficinas especializadas sobre la SdN, pero con la excepción de Francia —que creó el *Service français de la Société des Nations*— estas oficinas

¹⁰² En este sentido MYERS: «Representation in League of Nations Council», op. cit., pp. 697-698.

¹⁰³ Además, para regularizar las tareas de tipo administrativo el Secretario general había propuesto desde 1920 la fijación de las sesiones del Consejo de forma periódica. Siguiendo estas sugerencias, el 31 de agosto de 1923, el Consejo decidió que a partir de diciembre de 1923 celebraría cuatro sesiones ordinarias al año, en fechas fijas de marzo, junio, septiembre y diciembre (Vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 298).

¹⁰⁴ La enmienda al art. 4 del Pacto que añadió un núm. 2 bis entró en vigor el 29 de julio de 1926: «La Asamblea fijará por dos tercios de mayoría, las reglas relativas a la elección de los miembros no permanentes del Consejo, y especialmente la reglamentación referente a la duración de sus mandatos y a las condiciones de reelegibilidad.»

no tuvieron carácter autónomo sino que se integraron como una sección más en el seno de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores¹⁰⁵.

A pesar de estas recomendaciones, un cierto número de Estados miembros procedió a establecer oficinas en Ginebra —sede de la SdN— para mantenerse en contacto con todo lo que ocurriera en la Sociedad. Estas «delegaciones permanentes», como fueron pronto denominadas, se encontraron en principio con la oposición del Secretariado y del propio Gobierno suizo ya que su estatuto era anómalo tanto desde el punto de vista del Derecho internacional como de la práctica diplomática. Sin embargo, continuaron funcionando normalmente aunque, como expresó WALTERS, «el sistema de las delegaciones permanentes no contribuyó de manera significativa al desarrollo de la Sociedad.»¹⁰⁶

Siguiendo las recomendaciones del Secretario general, el Ministerio de Estado creó por R.D. de 31 de mayo de 1920, un departamento específico para que llevase los asuntos de la SdN: la Oficina Española de la SdN (en adelante la Oficina Española)¹⁰⁷. El R.D. que estableció la Oficina Española le concedió autoridad para comunicar directamente con la Secretaría de la SdN y con otros departamentos del Gobierno español, sin tener que acudir a los cauces normales. Además, y esto era una novedad, otorgó autoridad a la Oficina Española para formular la política exterior frente a la SdN y, al mismo tiempo, coordinar las actividades de los delegados españoles en Ginebra. No obstante, la actividad más importante de la Oficina fue la comunicación de todos los mensajes, despachos y documentación en general entre la SdN, la OIT y los otros organismos internacionales afiliados a la SdN y los distintos departamentos del Gobierno español¹⁰⁸.

La finalidad y la autoridad de la Oficina Española fueron discutidas desde el principio por los principales estadistas españoles implicados en los asuntos relacionados con la SdN. Efectivamente, el primero en cuestionar las competencias concedidas a la Oficina Española fue el Embajador Quiñones de León, discutiendo

¹⁰⁵ BLEDSOE dice que la única oficina independiente fue la *British League of Nations Office*, aunque paradójicamente sólo hace referencia a la situación física de aquélla, en comparación con el *Service français*, para destacar su independencia (en «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., p. 124)

¹⁰⁶ *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 204.

¹⁰⁷ *B.O. del Ministerio de Estado XXX* (1920), pp. 386-389. El Ministro de Estado Lema nombró Jefe de la Oficina Española al ministro residente José de Landecho, pero como Director fue designado el Subsecretario del Ministerio, Emilio Palacios. Otros miembros originarios fueron Emilio Sanz y Tovar, Luis Beltrán, Carlos Arcos y José Gallostra (BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., p. 124).

¹⁰⁸ Estos despachos, memoranda y documentación impresa en general referente a la SdN se encuentran depositados en los Archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid.

do principalmente el derecho de la Oficina a dar instrucciones al delegado español en el Consejo. Además, Quiñones de León insistió en que todas las comunicaciones entre la SdN y el Gobierno español se realizasen a través de la Embajada en París. Teniendo en cuenta estas peticiones, el Ministro de Estado concedió a la Embajada de España en Francia un grado sustancial de independencia de acción en el seno del Consejo —siempre que no se tratase de asuntos que afectasen directamente los intereses nacionales—, y se dispuso que la legación en París fuese el primer enlace del sistema de comunicaciones entre Ginebra y Madrid¹⁰⁹. Esta ordenación no se alteró al acceder al poder el General Primo de Rivera (septiembre de 1923), pues, aunque asumió personalmente la cartera de Estado, lo hizo para controlar la acción española con relación a Marruecos y no para cambiar la política exterior frente a Europa o la SdN¹¹⁰. De hecho, no fueron removidos de sus cargos los principales embajadores, y el mismo Quiñones de León continuó como representante de España en el Consejo hasta 1931.

La actuación de España en la Sociedad de Naciones: amagos de retirada (1926-1928)

El auge de los movimientos totalitarios en Europa se inició a raíz de la crisis política y socioeconómica que se abatió sobre el continente tras la conclusión de la Primera Guerra Mundial. Desde un punto de vista político se puede hablar, sin lugar a dudas, de crisis del sistema parlamentario en toda Europa. La caída del régimen autocrático de Rusia y el advenimiento de la Revolución bolchevique (noviembre de 1917) supuso el primer cambio radical en el constitucionalismo europeo vigente. El posterior triunfo del Partido Nacional Fascista en Italia (octubre de 1922) abrió la brecha para que ideologías de corte totalitario alcanzaran el poder en determinados Estados de Europa¹¹¹. Efectivamente, por el propio desarrollo del sistema parlamentario, éste se mantuvo con solidez en los Estados de la Europa del norte. Sin embargo, fue en la Europa mediterránea y oriental donde triunfaron con mayor o menor fortuna pronunciamientos y golpes militares de carácter totalitario. La presencia de estos regímenes autoritarios se tornó pronto en causa de inestabilidad en las relaciones internacionales y, consecuentemente,

¹⁰⁹ BLEDSON: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., pp. 125-126.

¹¹⁰ De todas formas, se encargó un estudio especial de los procedimientos en la Oficina Española para informar al nuevo Jefe del Gobierno (ibid., p. 128).

¹¹¹ Vid. al respecto, y todo en general, la obra ya citada de NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*.

devino en una amenaza permanente para la seguridad y la prosperidad de las naciones de Europa.

Por otro lado, la ruina material y la subsiguiente crisis económica que siguió al final de la Guerra Mundial acarrió grandes padecimientos a extensas porciones de población europea. Los efectos de la guerra golpearon con especial crudeza regiones enteras de Francia, Bélgica, Alemania y Rusia —desangrada ésta última por la revolución bolchevique y la posterior guerra civil—. Como consecuencia de la destrucción de los campos, de los bienes de equipo y las pérdidas en vidas humanas —ocho millones de hombres—, se produjo una situación de subproducción en Europa, en un estado de necesidad absoluta de artículos de primera necesidad y materias primas¹¹². Además, las finanzas europeas quedaron absolutamente desmontadas: la deuda pública se multiplicó por seis en Italia, por siete en Francia, por diez en Gran Bretaña y por veinte en Alemania. En fin, el crédito que los Estados europeos poseían, antes de la guerra, en las finanzas internacionales prácticamente desapareció¹¹³. Incluso aquellos países que como España y los otros Estados neutrales habían resultado muy beneficiados por su comercio con ambos beligerantes durante la guerra, sufrieron los efectos de la recesión de los años de 1919-1921. De hecho, la expansión económica de los años veinte sería un producto prácticamente restringido a los Estados Unidos, circunstancia que confirmaría su nueva posición internacional¹¹⁴. Tal era la situación económica y moral de Europa que, mientras los gobiernos discutían el contenido de los Tratados de paz y los Parlamentos nacionales eran compelidos a ratificarlos, la opinión pública se encontraba más preocupada por las cuestiones materiales inmediatas que por el establecimiento de un nuevo sistema internacional de post-guerra.

En esta situación de inestabilidad política y socioeconómica general se fraguó el advenimiento de la dictadura del General Primo de Rivera¹¹⁵. Efectivamen-

¹¹² Vid. al respecto KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 441-445.

¹¹³ Sin embargo, esta situación de penuria económica y financiera en Europa lanzó a otros países a escalar puestos en el sistema económico internacional, especialmente los Estados Unidos —el gran acreedor de la guerra—, los Estados sudamericanos y Japón. Vid. al respecto RENOUVIN: *Histoire des relations internationales* t. VII (*Les crises du XX^e Siècle. I. de 1914 à 1929*), (Renouvin dir.). Librairie Hachette. París, 1957, pp. 130-133.

¹¹⁴ BAHAMONDE MAGRO: «Aspectos económicos de la crisis de 1929», en *Historia Universal del Siglo XX* vol. 12 (*El crac de 1929*). Historia 16. Madrid, 1998, pp. 7-48, en concreto pp. 8 y 18-20. Sin embargo, como dice el mismo autor, «a partir de 1925 se anunciaron los primeros síntomas de cambio que abrían la espita de la especulación, perfilándose ya los factores que condujeron al crac.» (ibid., p. 18).

¹¹⁵ En este sentido RENOUVIN: *Histoire des relations internationales* t. VII op. cit., p. 220.

te, entre noviembre de 1918 y septiembre de 1923, se sucedieron al frente del Gobierno doce Gabinetes diferentes. Semejante situación, compartida con otros Estados de la Europa del sur, no era la ideal para la consolidación del sistema parlamentario¹¹⁶. Así, el 13 de septiembre de 1923 se produjo el acceso del General Primo de Rivera a las máximas responsabilidades del gobierno. Como han afirmado varios autores, el movimiento de insurrección militar de septiembre de 1923 fue «un pronunciamiento en el sentido más clásico del término», caracterizado por un forcejeo entre el Gobierno central y la Capitanía General de Cataluña, que sin derramamiento de sangre, llevaría a la presidencia del Gobierno a Primo de Rivera¹¹⁷. El nuevo régimen fue bien recibido tanto en España como en las capitales europeas —con la excepción, «lógica» en aquellos momentos, de París—, donde, tras unos momentos iniciales de expectación, se constató la continuidad de política exterior española¹¹⁸.

Dejando de lado cualquier consideración sobre política interior ya que no es ese nuestro objeto de estudio¹¹⁹, sí pondremos sobre la mesa las principales líneas de actuación en política exterior de la Dictadura de Primo de Rivera, ocupándonos especialmente del papel de España en la SdN. Según diversos autores hay que considerar *a priori* que las ideas de Primo de Rivera acerca de la política exterior eran bastante negativas y desconfiaba, en general, de los organismos internacionales y de las prácticas diplomáticas¹²⁰. Esto, en un régimen personalista como el suyo, habría de resultar decisivo en la conducción de la acción exterior de España desde 1923 a 1930. Partiendo de la base de que el advenimiento del nuevo

¹¹⁶ Vid. GIL PECHARROMÁN: «La debilidad de la democracia», en *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 7-30, en concreto, p. 9.

¹¹⁷ P.e. TUSELL: «Las dictaduras ibéricas», en *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 111-128, en concreto p. 111; también RUIZ MANJÓN-CABEZA: «El reinado de Alfonso XIII», en *Historia de España* t. XI (*Alfonso XIII y la Segunda república (1902-1931)*). Ed. Planeta. Madrid, 1991, pp. 9-142, en concreto pp. 123-124.

¹¹⁸ Vid. al respecto PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», en *La Política Exterior Española del Siglo XX* (Calduch coord.). Ed. Ciencias Sociales. Madrid, 1994, pp. 47-70, en concreto pp. 50-56.

¹¹⁹ Remitimos en este punto, y todo en general, a la obra de BEN-AMI: *La Dictadura de Primo de Rivera 1923-1930*. Ed. Planeta. Barcelona, 1983.

¹²⁰ Al respecto MADARIAGA afirmó que «[...] hablaba con desdén de pactos y sociedades de naciones (así en plural) [...], y aunque jefe del Gobierno de España, no tenía ni asomo de idea de lo que era y significaba la Institución de Ginebra.» (en *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 98).

régimen no supuso ningún cambio ni ruptura con las orientaciones anteriores de la política exterior, podemos enumerar las principales pautas de la acción exterior que han sido expuestas, entre otros, por PALOMARES LERMA¹²¹:

- la inexistencia de principios claros y realistas en la obtención de los objetivos de la política exterior;
- la falta de una visión de conjunto del papel de España en el sistema europeo de Estados y a nivel mundial;
- la carencia de planificación de la acción exterior, y como consecuencia, una descoordinación diplomática en la gestión de los asuntos internacionales;
- la minusvaloración de la política exterior por parte del ejecutivo, particularmente por Primo de Rivera; y,
- el escaso interés en la participación internacional, salvo en áreas determinadas: Marruecos y el Mediterráneo y el papel de España en la SdN.

El General Primo de Rivera, como muchos militares españoles de alta graduación era partidario decidido de la actuación de España en el norte de África, aunque al principio mantuviese una postura «abandonista»¹²². Es más, como ha dicho TUSELL, «un factor decisivo para explicar el mantenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera [...] reside precisamente en el hecho de que consiguió solucionar un problema trascendental de la política española, el de Marruecos, que, en parte, había contribuido a provocar el propio régimen dictatorial.»¹²³ No obstante, para superar las inestabilidades internas, la Dictadura buscó los éxitos en política exterior capaces de «frenar el deterioro interior y, aun, la misma supervivencia del sistema monárquico.»¹²⁴ Así, en el marco de una política de prestigio, Primo de Rivera planteó como objetivos prioritarios de la política exterior española, por un lado, mejorar la posición de España en Marruecos y en el régimen internacional de la ciudad de Tánger; y por otro, consolidar de forma permanente el puesto de

¹²¹ PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., p. 48.

¹²² Idea expresada, entre otros, por SERRANO: «África y el problema marroquí», en *Historia de España* t. XI (*Alfonso XIII y la Segunda república (1902-1939)*). Ed. Planeta. Madrid, 1991, pp. 143-188, esp. pp. 170 y 174. Primo de Rivera, que viajaría a Marruecos en julio de 1924, asumió posteriormente el Alto Comisionado en el Protectorado.

¹²³ TUSELL: «Las dictaduras ibéricas», op. cit., p. 117.

¹²⁴ MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la dictadura de Primo de Rivera», op. cit., p. 39.

miembro en el Consejo de la SdN ante las perspectivas planteadas con la pronta admisión de Alemania en la Sociedad. La explotación de la posición geoestratégica de España en el área mediterránea y la aproximación a los Estados de Hispanoamérica serían también objetivos importantes de la política exterior del nuevo régimen, de tal manera que, siempre que se tuvo ocasión, se puso así de manifiesto¹²⁵. Pero, sin lugar a dudas, las demás áreas de la participación internacional de España estuvieron supeditadas a la obtención de aquellos objetivos, con la perspectiva exclusiva de los intereses nacionales¹²⁶.

Como han expresado diversos autores, la acción en Marruecos fue el motor principal de la política exterior de Primo de Rivera¹²⁷, que perseguía el doble objetivo de lograr una colaboración efectiva con Francia para la pacificación definitiva del Protectorado¹²⁸ y alcanzar un mayor protagonismo en el régimen tangerino, acorde con los importantes intereses españoles en la ciudad. Así, en mayo de 1925 comenzaron las conversaciones con Francia en Madrid y un mes después se sellaba un acuerdo que tenía como objetivo fundamental una acción conjunta para lograr la pacificación definitiva del Protectorado¹²⁹. El resultado no se hizo esperar: tras el éxito del desembarco de Alhucemas (8 de septiembre de 1925), a fines de 1926 España empezó a retirar las tropas de Marruecos y en 1927 se dieron por terminadas las acciones militares en el Protectorado.

Con respecto a Tánger, desde 1925 el Gobierno español orientó las gestiones diplomáticas hacia la incorporación de la ciudad al Protectorado español. En estas gestiones, y para equilibrar la influencia de Francia en el régimen tangerino,

¹²⁵ Vid. p.e. MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», en *Rev. Est. Int.* vol. 6, 2, 1985, pp. 413-443, en concreto pp. 417-418, 428, 430 y 432-437.

¹²⁶ En este sentido, PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*. Eudema. Madrid, 1989, p. 120.

¹²⁷ MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la dictadura de Primo de Rivera», op. cit., p. 41; PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., pp. 56 y 59-61; TUSELL: «Las dictaduras ibéricas», op. cit., p. 119. Sin embargo, MENCHEN BARRIOS destaca como marco principal de la política exterior de todo el período de entreguerras la actuación de España en el organismo ginebrino («La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», op. cit., p. 414); opinión que también es la nuestra, como pretendemos dejar sentado a lo largo de estas páginas.

¹²⁸ Establecido por el Tratado hispano-francés de 27 de noviembre de 1912 (precisado y completado posteriormente en 25 de julio de 1925 y 10 de julio de 1926). Vid. SERRANO: «África y el problema marroquí», op. cit., pp. 154-158.

¹²⁹ El máximo de la colaboración franco-española en el norte de África se alcanza en julio de 1925 con la firma de varios acuerdos de colaboración en la zona de Marruecos.

España buscó el apoyo de Italia¹³⁰, que a cambio del patrocinio de la reivindicación española, entraría a participar en la Administración Internacional de la ciudad, así como, con carácter más general, buscaba extender su influencia en el Mediterráneo occidental a costa de Francia¹³¹. Sin embargo, Gran Bretaña y Francia se negaron a tocar el Convenio de organización del estatuto internacional de la ciudad de diciembre de 1923. Ante esta situación, el régimen de Primo de Rivera adoptó una de las decisiones más «delicadas» en política exterior de todo el período: vincular la satisfacción de las reivindicaciones con respecto a Tánger y las negociaciones en la SdN sobre la calidad de miembro en el Consejo con motivo de la adhesión de Alemania¹³².

Efectivamente, el otro pilar fundamental de la acción exterior del régimen de Primo de Rivera —sin duda, el que más nos interesa a nosotros en este momento—, fue el papel que España desempeñó en el marco de la SdN durante los años veinte. En la Tercera Asamblea de la SdN (septiembre de 1922), los Estados miembros más débiles mostraron de forma ostensible —mucho más que en la sesión anterior— su desacuerdo hacia un sistema que en la práctica los excluía de participar en los grandes asuntos que entraban en la esfera de actividad de la Sociedad. Esta posición se podía resumir en el deseo de acceder al Consejo, verdadero órgano rector de la Sociedad, que tenían las pequeñas potencias pero que, en la práctica, se encontraba cerrado porque los cuatro miembros elegidos estaban adquiriendo casi un «derecho a la reelección»¹³³. Por otra parte, los miembros permanentes no querían verse privados de la valiosa colaboración de los miembros no permanentes, especialmente de los delegados Hymans y Quiñones de León. En estas condiciones, el Consejo se estaba ganando la enemistad de la mayoría de los miembros de la Asamblea, sobre todo teniendo en cuenta que el número de miem-

¹³⁰ Ya en noviembre de 1923, el Rey Alfonso XIII y Primo de Rivera realizaron un viaje oficial a Italia con la perspectiva de encontrar en Mussolini un modelo de lo que el nuevo régimen había de significar para España. Testimonio de las «buenas relaciones con la hermana autoritaria Italia» fue, posteriormente, la firma del Tratado de Amistad, Conciliación y Arbitraje entre España e Italia de 7 de agosto de 1926 (vid. al respecto PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 104-110 y 147-196).

¹³¹ El 2 de junio de 1923, en un discurso pronunciado en Venecia, Mussolini había declarado que «el Mediterráneo debe ser y será un Mare Nostrum».

¹³² De hecho, España solicitó la convocatoria de una conferencia de los países firmantes del Acta de Algeciras de 1906 con la intención de hacerlo coincidir con las negociaciones del Consejo, para disponer de mayores elementos de presión (CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., p. 216).

¹³³ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 241.

bros de la SdN había pasado de cuarenta y dos en 1920 a cincuenta y dos en 1922. Así pues, Bourgeois y Balfour convencieron al Consejo para que, manteniendo la reelección de los miembros no permanentes más valiosos por sus servicios a la Sociedad, otorgara otros dos puestos de elección. La Asamblea acogió favorablemente esta propuesta y los dos nuevos puestos fueron ocupados por Suecia y Uruguay, que representaban a dos grupos de Estados con una identidad clara: los Estados neutrales de la Guerra Mundial y las repúblicas hispanoamericanas¹³⁴.

La solución desde el punto de vista de los intereses de España era óptima por cuanto, manteniendo su posición en el Consejo, la ampliación del mismo de ocho a diez miembros daba mayor peso a los Estados pequeños frente a las grandes potencias. No obstante, España se encargó de dejar claro que su posición no podía asimilarse a la de estos Estados, en tanto que España se consideraba como una potencia media en el sistema europeo de Estados. Su reelección de forma continuada para formar parte del Consejo de la Sociedad no era sino una prueba más de su prestigio y de su papel en el sistema internacional.

Los Tratados de Locarno de 16 de octubre de 1925 iniciaron, como ya expresamos anteriormente, el camino de la «reconciliación francoalemana» de entreguerras. En estas circunstancias resultaba claro que el acceso de Alemania a la SdN era sólo cuestión de meses. Efectivamente, el 8 de febrero de 1926, el Gobierno alemán envió a Ginebra su petición formal de ingreso a la Sociedad¹³⁵. Desde el punto de vista administrativo y procedimental, el camino estaba despejado para que la adhesión de Alemania al Pacto fuera un éxito. Sin embargo, en ese momento surgieron complicaciones políticas formidables. Alentado especialmente por sectores conservadores y por la prensa de derechas francesa, el Gobierno de Polonia solicitó un puesto permanente en el Consejo, en igualdad de condiciones que Alemania. Esta petición era contraria tanto al «espíritu del Pacto» —tal como se ha expuesto más arriba—, como a la voluntad de las

¹³⁴ Ibid., p. 242.

¹³⁵ Alemania, en nota dirigida al Secretario general el 12 de diciembre de 1924, planteó cuatro condiciones previas para la adhesión al Pacto de la SdN: 1) obtener un puesto permanente en el Consejo; 2) no reiterar su aceptación de las responsabilidades de la guerra (especialmente con lavisión puesta en el artículo 231 del Tratado de Versalles); 3) participar con el tiempo en el sistema de Mandatos de la SdN; y, 4) no participar en las sanciones económicas y militares contra un Estado agresor que el Consejo pudiera acordar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del Pacto. El Consejo, en respuesta aprobada el 14 de marzo de 1925 y remitida al Gobierno alemán, aceptó las dos primeras condiciones, la tercera la dejó en el aire y respondió con una negativa rotunda a la cuarta de las condiciones (vid. al respecto SÁNCHEZ JIMÉNEZ: «La Alemania de Weimar», en *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 43-67, en concreto, pp. 61-62).

grandes potencias, incluida Alemania. A pesar de todo, la propuesta comenzó a tomarse en serio tanto en Varsovia como en el *Quai d'Orsay* y no fue contestada por el *Foreign Office*. En este estado de cosas, el Gobierno español reiteró la exigencia de obtener un puesto permanente en el Consejo, tal como había sido la pretensión de España desde 1919. Pero, como parece que no hay dos sin tres—tal como reza ese refrán tan español—, Brasil solicitó exactamente lo mismo: un puesto permanente en el Consejo¹³⁶. En estas condiciones Alemania no podía aceptar el ingreso en la SdN y, por supuesto, demoraría *sine die* la ratificación de los Tratados de Locarno.

Sin embargo, cualquier cambio en la participación en el Consejo requería el voto unánime del mismo, por lo que la perspectiva de un veto británico pondría fin a las aspiraciones de Polonia, España y Brasil. Desde el punto de vista británico, por tanto, lo que se necesitaba era una reunión de las potencias signatarias de los Tratados de Locarno. En esta situación, China y Bélgica plantearon la reivindicación de que si alguien merecía ocupar un puesto permanente en el Consejo junto con Alemania debían ser ellos. A mayor abundamiento, el gobierno sueco publicó una nota declarando que no aceptaría ninguna solución que no pasara por el primer acuerdo adoptado, es decir, el ingreso de Alemania como miembro permanente, sin más cambios en el Consejo¹³⁷.

A pesar de estas complicaciones políticas, los delegados de la Asamblea, que se reunieron en sesión especial con el objeto exclusivo de recibir a Alemania en la SdN (marzo de 1926), pensaban que al final se llegaría a una solución de compromiso satisfactoria para todas las partes y que redundaría, sin duda, en un reforzamiento de la organización internacional. Sin embargo, los regímenes dictatoriales de España y Brasil se habían comprometido tan a fondo en la cuestión, tanto desde el punto de vista de política interna como de prestigio internacional, que cualquier acuerdo que no pasara por obtener la condición de miembro permanente en el Consejo suponía un fracaso en su política exterior¹³⁸.

¹³⁶ De hecho, el acceso de España a la condición de miembro permanente del Consejo se había tratado ya en sesiones secretas en septiembre de 1921 (vid. en detalle CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 45-55). Sin embargo, se equivoca WALTERS cuando afirma que el Consejo consideró también la posibilidad de otorgar un puesto permanente a Brasil; fue su oposición obstinada la que impidió que prosperara la pretensión de España (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 317-318).

¹³⁷ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., p. 193.

¹³⁸ A este respecto, WALTERS expresó que «tales sentimientos [prestigio internacional, orgullo y dignidad nacionales] pueden ser despreciables para un filósofo, pero son una realidad de la vida internacional y hay muy pocos Estados, grandes o pequeños, viejos o nuevos, que sean impermeables a su influencia.» (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 383).

En este estado de cosas, se impusieron las tesis británicas y el asunto fue llevado en secreto al seno de «las potencias de Locarno»¹³⁹. La solución que se obtuvo pasaba por el sacrificio voluntario de Checoslovaquia y Suecia, quienes dejaron sus puestos en el Consejo a favor de Polonia y Holanda¹⁴⁰; Alemania, por supuesto, accedería como miembro permanente. Aprobado el plan, las delegaciones de Alemania y Polonia dieron su conformidad. Pero en cuanto fue sometido al Consejo, España y Brasil declararon que era absolutamente inaceptable. Quiñones de León manifestó que si España no obtenía un puesto permanente no se opondría al ingreso de Alemania pero que presentaría su retirada de la SdN, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.3 del Pacto. Brasil fue más lejos; el delegado brasileño, Mello Franco, declaró que tenía instrucciones de su gobierno de vetar el acceso de Alemania. Ante esta situación, la Asamblea se reunió el 17 de marzo de 1926, acordando postergar el ingreso de Alemania para el período de sesiones del mes de septiembre y, al día siguiente, el Consejo decidió crear un comité para el estudio de la composición del mismo.

El Comité, que comenzó sus sesiones el 10 de mayo de 1926, elaboró un plan que fue sometido posteriormente a la aprobación de la Asamblea¹⁴¹. El plan aprobado consideraba el aumento en el número de puestos del Consejo desde diez a catorce miembros. Únicamente Alemania ostentaría un puesto permanente de nueva creación y los miembros electivos aumentarían de seis a nueve. Estos nueve puestos serían elegibles por un período de tres años, no renovable inmediatamente. Sin embargo, esta última regla podía ser superada mediante una mayoría de dos tercios de la Asamblea en favor de no más de tres Estados¹⁴²; en estas condiciones un Estado miembro podía ser reelegido de manera continuada para formar parte del Consejo. Así se pretendía dar satisfacción a las pretensiones de Polonia, España y Brasil, pues se trataba de Estados que desde la fundación de la SdN habían desarrollado una importante labor en el establecimiento del sistema de paz y seguridad de la postguerra. Efectivamente, como dijo WALTERS «[...] dicho sistema se correspondía estrechamente a la situación real: Polonia, España y Brasil, para las que se habían creado estos puestos semi-permanentes, eran de hecho potencias

¹³⁹ Mientras, en el seno de la SdN se crearon dos comités: uno para informar sobre el ingreso de Alemania y otro para estudiar las modificaciones al presupuesto de la Sociedad tras su ingreso. Los trabajos fueron concluidos rápidamente pero la Asamblea no podía adoptar ninguna decisión en tanto no se garantizase el puesto permanente de Alemania en el Consejo.

¹⁴⁰ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., p. 193.

¹⁴¹ Este Comité estaba formado por representantes de los diez miembros del Consejo más los delegados de Argentina, Polonia, China, Suiza y Alemania.

¹⁴² Vid. MADARIAGA: *Memorias (1921-1936) Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 118.

intermedias entre las grandes y los Miembros más débiles de la Sociedad.»¹⁴³ El plan encontró, sin lugar a dudas, un apoyo general por tratarse de un compromiso entre todos los intereses en juego.

Sin embargo, ante este acuerdo España reaccionó de la única manera que podía hacerlo a esas alturas, cuando se había echado todo a favor de una sola opción. Cuando el Consejo se reunió en su sesión ordinaria de junio, la representación de España fue ocupada por un miembro de bajo rango del Cuerpo Diplomático, en sustitución de Quiñones de León, quien explicó que estaba allí como «simple observador», no para participar en las reuniones. Seguidamente, leyó una declaración en el sentido de que España ratificaría la enmienda al art. 4 del Pacto y que no evitaría que la Asamblea regulase las elecciones futuras; no obstante, la declaración terminaba con unas palabras indicando que España pretendía retirarse de la SdN. El Consejo pidió al representante español que reconsiderara su postura, alabando el papel desempeñado por España en el seno de la SdN hasta ese momento. De todas maneras, la notificación formal de retirada se formalizó el 11 de septiembre de 1926¹⁴⁴. A partir de este momento España se abstuvo de participar en las actividades de la SdN; no obstante, continuó como miembro de la Comisión de Mandatos y de la OIT¹⁴⁵.

Así, cuando la Asamblea se reunió en el mes de septiembre de 1926, los Estados miembros pudieron dar la bienvenida al tan esperado ingreso de Alemania en la SdN, hecho que se formalizó el 8 de septiembre de 1926¹⁴⁶. Con respecto a los puestos vacantes de España y Brasil, entre los miembros de la SdN se tenía el convencimiento de que reconsiderarían sus posturas, antes de que concluyesen

¹⁴³ *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 323.

¹⁴⁴ MADARIAGA afirmó que la decisión de Brasil y España «fue un gran error de ambos. [...] puesto que dos tercios de mayoría de la Asamblea les confería más autoridad que una permanencia de dudoso origen que además no bastaría para otorgarles los galones de gran potencia.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 118). La reacción de Brasil fue más contundente. Mello Franco no ocupó su puesto hasta el final de la sesión; entonces anunció que Brasil abandonaba su puesto en el Consejo y en los días siguientes comunicó su retirada de la SdN (14 de junio de 1926). De acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.3 del Pacto, en junio de 1928 Brasil dejó de pertenecer *de iure* a la SdN. De hecho, Brasil fue el primer Estado miembro que adoptó esa decisión tan radical desde el establecimiento de la SdN al no ver atendidas sus peticiones.

¹⁴⁵ Como consecuencia de la notificación de retirada, el Ministro de Estado José M. de Yanguas Messía clausuró la Oficina Española de la SdN. Todo el personal y los archivos fueron transferidos a la Sección Política del Ministerio.

¹⁴⁶ Sorprendentemente, Alemania fue elegida miembro permanente del Consejo el día 4 de septiembre de 1926, cuatro días antes de que la Asamblea aprobase por unanimidad el ingreso.

los dos años previstos en el art. 1.3 del Pacto para que la retirada fuese efectiva, y volviesen a ejercer sus funciones como miembros del Consejo.

En marzo de 1928, el Consejo solicitó de forma vehemente a España y Brasil que reconsideraran su decisión. Esta vez el Gobierno español respondió con prontitud de forma positiva, afirmando que accedía a la petición del Consejo «sin condiciones ni reservas». El 10 de septiembre de 1928, la Asamblea, en votación secreta, reeligió a España como miembro no permanente del Consejo y, en sesión de la tarde del mismo día, votó favorablemente una resolución por la que se garantizaba la permanencia de España en el Consejo por un plazo de seis años. De esta manera, España a pesar de no haber obtenido satisfacción completa a sus peticiones respecto a Tánger¹⁴⁷, volvió a ocupar su puesto en el seno del Consejo en septiembre de 1928¹⁴⁸. En el transcurso de los dos años siguientes, el Consejo de la SdN adoptó su forma definitiva: cinco miembros permanentes, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón; dos miembros semipermanentes: España y Polonia; y siete miembros elegidos individualmente pero siguiendo en la práctica un criterio de reparto geográfico (tres latinoamericanos, un asiático, un miembro de la «Pequeña Entente» y un miembro de la Commonwealth)¹⁴⁹. El sistema no fue recogido en un acuerdo formal, pero se mantuvo sin dificultad y sin objeciones entre los miembros de la SdN¹⁵⁰.

¹⁴⁷ La acción diplomática española obtuvo en julio de 1928 la revisión del Estatuto de Tánger. Con el apoyo de Italia, España adquiría el derecho a designar el comandante de policía tangerino e Italia obtenía en la Administración de la ciudad un puesto análogo al de Gran Bretaña. De todas maneras, no dejó de ser un éxito «simbólico», que dejaba plenamente subsistente la preponderancia de Francia en el régimen de la ciudad de Tánger (RENOUVIN: *Histoire des relations internationales* t. VII, op. cit., pp. 300-301).

¹⁴⁸ Cuando España retornó al Consejo y a ejercer sus funciones como miembros de la SdN no se restableció la Oficina Española. A propuesta del Jefe de la Sección Política de Ministerio de Estado se creó un Centro de la SdN en el seno de la Sección (1928), pero nunca fue tan importante como la Oficina Española. Su restablecimiento tuvo lugar con la reforma del Ministerio de Estado de 17 de abril de 1930 y de nuevo suprimida con la reforma de 1 de abril de 1932 (vid. al respecto BLEDSON: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., p. 129; también NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 77). España volvió a notificar su retirada de la SdN once años después, en mayo de 1939. Los avatares de la Segunda Guerra Mundial demostraron que esta vez sí fue definitiva la voluntad del Gobierno de retirar a España de la Sociedad.

¹⁴⁹ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., pp. 191-192.

¹⁵⁰ NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 37-38. No obstante, algunos Estados que no se adscribían a ninguno de los grupos de reparto plantearon objeciones. Sus quejas fueron atendidas en 1933, creándose un puesto electivo adicional (WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 334).

Desde el punto de vista de los intereses españoles, con este sistema se dio satisfacción —de carácter fáctico, por supuesto—, a la pretensión de España de ostentar un puesto permanente en el Consejo. Sin embargo, en política exterior la voluntad y los medios no siempre van paralelos, y en los años veinte y treinta España careció de los medios materiales y humanos para desempeñar el papel que ella misma deseaba como potencia media del sistema europeo de Estados. Efectivamente, tras su vuelta al Consejo, España desempeñó un papel menos activo en la SdN, aunque Quiñones de León se anotase el triunfo de una sesión del Consejo en Madrid (junio de 1929)¹⁵¹. Similares consideraciones se pueden hacer acerca de la participación de España en cuestiones tan relevantes como el desarme —Conferencia de Roma (1924) y trabajos de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Desarme (1925-1930)—, el Tratado General de Renuncia a la Guerra de 27 de agosto de 1928 —Pacto Briand-Kellogg— y la posición española respecto del Memorándum Briand de 1930 sobre el «proyecto de Unión Europea»¹⁵².

¹⁵¹ Vid. MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», op. cit., p. 415.

¹⁵² El 8 de septiembre de 1929, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia Briand presentó ante la Décima Asamblea de la SdN un proyecto para establecer en Europa «un lazo entre nuestros pueblos.» La Asamblea pidió a Briand la elaboración de un memorándum para ser sometido a los gobiernos interesados. El memorándum con las propuestas de Briand fue concluido en 17 de mayo de 1930, solicitando en el mismo la respuesta de los Estados europeos. Las respuestas llegaron a París entre el 26 de junio y el 4 de agosto, siendo la primera en llegar la española. Como afirma RAIN «el memorándum, a pesar de toda su prudencia, encontró muchas más reservas, por no decir hostilidades, que aprobaciones. Esta últimas fueron de pura fórmula; las reservas las anulaban.» (cit. en BRUGMANS: *La idea europea 1920-1970*. Ed. Moneda y Crédito. Madrid, 1972 (trad. de *L'idée européenne 1920-1970*. Tempel. Tempelhof, 1970), p. 71). Así, en 1931 un informe final sobre la cuestión casi no despertó interés: la proposición de Briand había naufragado. Sobre este punto, *ibid.*, pp. 68-76; *in extenso* MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», op. cit., pp. 416-443.