

TESIS DOCTORAL

2020

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE PORTUGAL EN LA
SOCIEDAD DE NACIONES (1919-1939).**

JESÚS MANUEL BERMEJO ROLDÁN

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN HISTORIA E
HISTORIA DEL ARTE Y TERRITORIO
DR. PEDRO AIRES OLIVEIRA
DR. HIPÓLITO DE LA TORRE GÓMEZ**

TESIS DOCTORAL

2020

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE PORTUGAL EN LA
SOCIEDAD DE NACIONES (1919-1939).**

JESÚS MANUEL BERMEJO ROLDÁN

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN HISTORIA E
HISTORIA DEL ARTE Y TERRITORIO**

DR. PEDRO AIRES OLIVEIRA

DR. HIPÓLITO DE LA TORRE GÓMEZ

Agradecimientos

Sería una injusticia por mi parte no dedicar las primeras palabras de este trabajo a manifestar mi más sincera y pública deuda contraída con todas aquellas personas e instituciones que me han apoyado para llevar a cabo la presente investigación. Así, antes de adentrarnos en la lectura de este trabajo, resulta necesario aclarar que, pese a las dificultades con las que me he encontrado para concluirlo (con respecto al año 2020, mejor ni mencionarlo para seguir manteniendo la salud mental), siempre encontré palabras de aliento.

Quiero dedicar mi primer apartado expresamente a mi director de tesis, Pedro Aires Oliveira, y a mi codirector, Hipólito de la Torre Gómez. Las correcciones de ambos, sus consejos, el apoyo que mostraron a mis iniciativas y la grata atención con la que siempre respondieron a mis dudas, han supuesto finalmente que este trabajo vea la luz y haya quedado en la forma en la que se está leyendo. No creo que hubiese encontrado mejores directores y orientadores. Gracias a ambos por vuestra amistad y ser mis maestros. El camino que recorra a partir de ahora será siempre con el honor de haber sido vuestro pupilo.

Igualmente, quisiera agradecer la impecable atención recibida por parte de los funcionarios de aquellos archivos e instituciones que he visitado durante mi investigación. De manera especial, me gustaría resaltar la exquisita cortesía del personal del Archivo de la Liga de Naciones en Ginebra.

Un apartado especial para todos aquellos profesores y amigos que, en la cercanía, o en la lejanía, han estado muy presente en esta investigación. A todos ellos gracias por la paciencia que mostraron escuchándome en los momentos más difíciles, por vuestros consejos, contribuciones y palabras de aliento. Gracias a Javier por su inyección cultural en nuestros encuentros (escasos, pero muy intensos) en Madrid. A Adolfo y Ruy por abrirme vuestros brazos haciendo que ame más y más a Lisboa.

Dejo a mi familia para el final. Mi madre, siempre presente, y muy orgullosa de este trabajo. Elena, que en el último tramo de la tesis ha ido soportando mis ansiedades y mi mal humor. Su incondicional apoyo ha sido esencial. Finalmente, el último gracias va dedicado a mi hija, que desde la lejanía y su ausencia, sé que siente orgullosa de su padre.

**Para mis padres y mi hija
Sophie, en la distancia.**

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AMAE	Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores.
AHMNE	Arquivo Histórico do Ministerio do Negócios Estrangeiros.
ASDN	Archivo Sociedad de Naciones.
ASPAS	Anti Slavery and Aborigenes Protection Society.
BIDI	Bureau International pour la Défense des Indigènes.
BNL	Biblioteca Nacional de Lisboa.
CTE	Comisión Temporal de Esclavitud
DAPE	Dez anos de política externa
LNOJ	League of Nations Official Journal.
MNE	Ministerio Negócios Estrangeiros.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
SdN/SDN	Sociedad de Naciones.

leg.	Legajo
sing.	Signatura
s.a.	Sin autor
s.c.	Sin catalogar
s.e.	Sin editorial
s.f	Sin fecha
s.p.	Sin página

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	13
1. Objeto y límites cronológicos.	15
2. Estado de la cuestión.	17
3. Hipótesis de trabajo.	29
4. Metodología.	32
5. Fuentes de la investigación.	34
6. Plan general de trabajo.	38
7. Consideraciones previas.	41
II. CAPÍTULO PRELIMINAR	44
La Sociedad de Naciones como instrumento para la Seguridad Colectiva	
0.1 Justificación de la Sociedad de Naciones.	46
0.2 Las relaciones internacionales en los años del equilibrio de poder.	49
0.3 El Concierto de Europa.	51
0.4 De la <i>Realpolitik</i> a la <i>Weltpolitik</i> .	53
0.5 La génesis de la Sociedad de Naciones	58

0.6 Estructura de la Sociedad de Naciones.	62
0.7 La cuestión de la Sociedad Colectiva.	66
III. CAPÍTULO I	70
El ingreso de Portugal en la Sociedad de Naciones	
1.1 Portugal y la I Guerra Mundial.	72
1.2 Razones de la entrada de Portugal en la Gran Guerra.	74
1.3 Portugal ante la Conferencia de Paz.	76
1.3.1 Los Altos Comisariados.	84
1.4 La entrada de Portugal en la Sociedad de Naciones.	86
1.5 El ingreso de España en la SdN: comparativa con el caso portugués.	90
IV. Capítulo II	100
La actividad portuguesa en la SdN durante los años de la I Republica	
2.1. Contexto histórico.	102
2.2 Principales conflictos internacionales acontecidos durante la I República portuguesa.	104
2.2.1 Vilna.	105
2.2.2 Danzing.	106

2.2.3 El Estado Libre del Fiume.	106
2.2.4 Las islas Åland.	108
2.2.5 Corfú.	112
2.3 Portugal en la Conferencia de Washington.	118
2.4. La situación económica en la Europa de postguerra.	121
2.4.1 El Plan Dawes.	130
2.4.2 El significado de los Acuerdos de Locarno.	131
2.5 Portugal y las indemnizaciones de guerra.	140
2.6 El Plan Young.	146
2.7 La cuestión colonial.	148
2.8 El debate sobre la SdN en la prensa portuguesa.	160
V. Capítulo III	172
Los desafíos de la Dictadura Militar dentro de la Sociedad de Naciones	
3.1. Contexto histórico.	174
3.2 La necesidad de la integración dentro de un bloque.	179
3.3 La creación de un bloque ibérico.	181
3.4 La candidatura de Portugal para una vacante al Consejo (1926).	184
3.5 Malestar diplomático con Gran Bretaña.	194
3.6 Las elecciones al Consejo de 1927.	198

3.6.1 Conversaciones con las grandes potencias.	200
3.6.2 Preliminares y preparativos de la elección.	209
3.6.3 Un nuevo fracaso para Portugal.	212
3.7 La petición de un préstamo a la Sociedad de Naciones.	216
3.8 La actitud portuguesa ante el “Memorándum Briand”.	227
3.8.1 Principios fundamentales de la tesis paneuropeísta.	229
3.8.2. El contenido del “Memorándum Briand”.	231
3.8.3 La acogida europea al “Memorándum Briand”.	235
3.8.4 Respuestas de los principales países europeos.	240
3.8.5 Respuesta portuguesa al “Memorándum Briand”.	242

VI. Capítulo IV

La relación del Estado Novo con la Sociedad de Naciones	250
4.0 Introducción al contexto histórico.	252
4.1 Portugal y el conflicto del Chaco en el marco de la SdN (1932-1935).	256
4.1.1 De la declaración del 3 de agosto a la intervención de la SdN.	258
4.1.2 La implicación de Vasconcelos en el conflicto.	262
4.2 El Conflicto de Leticia, o la guerra colombo peruana.	280
4.3 La actuación de Portugal en la Conferencia del Desarme (1932-34).	282
4.3.1 Los ejes del programa portugués.	285
4.3.2 Las incapacidades de la I fase.	288

4.3.3 La postura lusa ante el Plan Hoover.	293
4.3.4 La alianza luso británica y la cuestión colonial.	295
4.3.5 La amenaza de la internacionalización colonial.	300
4.3.6 Los últimos estertores de la Conferencia.	305
4.4 La diplomacia portuguesa en el Conflicto de Manchuria.	309
4.4.1 La indignación española vs a la ausencia portuguesa.	311
4.4.2 Posiciones opuestas en el conflicto: radicalismo vs imparcialidad.	316
4.4.3 El informe Lytton: responsable de la salida de Japón de la SdN.	326
4.5. Portugal en la crisis ítalo-etíope.	332
4.5.1 La actitud titubeante de Portugal.	336
4.5.2 La invasión de Etiopía arrastra a Portugal.	342
4.5.3 El camino hacia la guerra.	347
4.5.4 La anexión de Etiopía.	351
4.6. La revisión del Pacto.	354
4.6.1 La actitud portuguesa en la reforma del Pacto.	355
4.7 La actuación de Portugal en la Guerra Civil española.	360
4.7.1 Las relaciones entre Portugal y España antes de 1936.	361
4.7.2 La ayuda portuguesa en los comienzos de la Guerra Civil.	365
4.7.3 Portugal en el Comité de No Intervención.	369
4.7.4 La SdN: último refugio para la República.	374
4.7.5 Portugal renuncia a ser el único interlocutor privilegiado.	381
4.8. El camino hacia la II Guerra Mundial y el fin de la SdN.	384

VII. CONCLUSIONES	389
VIII. FUENTES DE INVESTIGACIÓN	412
Archivos y centros de investigación	414
Hemerotecas digitales	414
Bibliografía	415
IX. APÉNDICE	444

Verba volant, scripta manent

Cita atribuida a Cayo Tito

“...procurar que a la llama, con palabras significantes, honestas y bien colocadas, salga vuestra oración...dando a entender vuestros conceptos sin intrincarlos y escurecerlos”

Miguel de Cervantes (Don Quijote la de Mancha)

INTRODUCCIÓN

1. Objeto y límites cronológicos

Evidentemente, el principal objetivo de la presente investigación es la de contribuir con un novedoso estudio al conocimiento de la historia de las relaciones internacionales contemporáneas de Portugal. Para esta labor hemos tomado la perspectiva conceptual y metodológica con la que se aborda hoy este campo del conocimiento¹, con la pretensión de tratar de superar la orientación diplomática de antaño². Esta corriente historiográfica, todavía joven en Portugal, va cobrando vitalidad en muchas universidades y centros de investigación con el propósito de elevar esta disciplina científica, desde el estado de postración en la que se encontraba hace apenas un par de décadas, a una posición de reconocimiento similar a la que goza en otros países del continente europeo³.

Atendiendo a lo expuesto, hemos intentado alejarnos de un patrón metodológico caracterizado por el excesivo culto al documento, y sin reflexión teórica (propio del método de la historia diplomática⁴), para articular un relato más analítico que integre al documento diplomático (sin olvidar su importancia como fuente válida para el estudio de las relaciones internacionales) dentro de la historia general de Portugal y, de manera especial en esta investigación, en el marco de las relaciones mantenidas entre Portugal y la Sociedad de Naciones⁵ (SdN desde ahora).

¹ Fue a partir de la década de los sesenta cuando comenzó a verse confirmada la evolución de los métodos en la historia de las relaciones internacionales.

² “La historia de las relaciones internacionales ha fortificado su método y cambiado su perfil intelectual, con respecto a los enfoques estrictamente diplomáticos de antaño”. MORALES LEZCANO, V. (1986). “Historia de las relaciones internacionales: España contemporánea”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, nº 2, abril-junio 1986, p.575.

³ Una obra más actualizada sobre el desarrollo de esta disciplina es la escrita por Robert Frank. En ésta, que se presenta como una suerte de manual, estado de la cuestión y mapa de la disciplina, describe y analiza “ las metamorfosis de la historia de las relaciones internacionales, desde la aparición del libro de Renouvin y Duroselle, una disciplina que, a la vez, se ha renovado profundamente en contacto con las otras ciencias sociales y ha desarrollado una fuerte especificidad en sus métodos y enfoques”. FRANK, R. (2012). *Pour l'histoire des relations internationales*. París: PUF, p. XV.

⁴ “La historia diplomática tenía dos objetivos básicos: a) la recopilación y comentario de los documentos oficiales y secretos por medio de los cuales los monarcas o los jefes de Estado se comunicaban entre sí y entre sus representantes, así como de los tratados firmados entre los Estados; y b) el estudio de las iniciativas o actitudes de los Gobiernos, sus decisiones y el resultado de las mismas, es decir, el estudio de las relaciones entre los Estados”. PEREIRA CASTAÑARES, J. C. (1992) “ De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”. *Historia Contemporánea* nº7, p.156

⁵ Peter Paret, expresaba que la historia diplomática, con postulados más narrativos que científicos, adolecía de dos debilidades: “la falta de voluntad para dedicar tiempo a las ideas que[...] situadas detrás de la práctica diplomática, y una negativa, igualmente persuasiva, a explorar las fuentes emocionales y el impacto psicológico de la política”. Vid. PARET, P. (1971). “Assignments new and old: a review article”. *The American historical review*, LXXVI, p. 119.

El tratamiento dispensado a la política exterior de Portugal en el período histórico comprendido entre la Paz de Versalles y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, es decir, desde 1919 a 1939, sigue siendo muy precario, posicionándose como una fase sumamente desatendida por la historiografía portuguesa. Si bien se encuentran ejemplos con los que se van subsanando este déficit, en algunos puntos esenciales, aún siguen siendo muy amplias las lagunas a cubrir de una etapa histórica especialmente significativa por las relaciones, no solo desde un punto de vista bilateral, sino también desde un enfoque multilateral y global. De esta manera, la presente investigación pretende constituirse como una valiosa aportación para avanzar en el conocimiento de un aspecto de la política exterior de Portugal solo conocido de forma somera y superficial. Por lo tanto, el objetivo principal de este trabajo es el estudio del desarrollo de la acción diplomática portuguesa en la SdN mediante su descripción y análisis⁶.

Por lo que respecta a los límites cronológicos, 1919-1939, vienen prefijados por los veinte años en los que operó⁷, con mayor o menor éxito, el organismo internacional establecido en Ginebra: la SdN⁸. El límite inferior se conforma como un margen bien definido: la SdN fue instaurada en la segunda sesión plenaria del día 10 de enero de 1919⁹. De la misma manera, el ingreso portugués en la SdN¹⁰, en ese mismo año, marcaba el principio de una gran experiencia política y diplomática en el seno de una organización multilateral estructurada con base fija. Este símbolo internacional, surgido tras la Primera Guerra Mundial, apostaba por una diplomacia abierta en un mundo completamente distinto al conocido cuando se produjo el estallido de la Gran Guerra: se asistió al desmembramiento de

⁶Esta tesis reconstruye y analiza la actividad portuguesa en la SdN, durante dos décadas, como parte integral de la diplomacia de Lisboa durante esos veinte años. Solo por medio de la comprensión de los orígenes, objetivos y dificultades de la política exterior portuguesa pueden comprenderse su estrategia política con la SdN.

⁷Si bien la SdN fue oficialmente disuelta el 18 de abril de 1946, fue en 1939, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, cuando dejó de tener sentido su existencia.

⁸En esta tesis usaremos, a veces, indistintamente el término Liga para hacer referencia a la SdN. La SdN fue conocida en Francia como *Société des Nations* y en Gran Bretaña como *League of Nations*. La lengua inglesa, junto con la francesa, se impusieron en las negociaciones de paz, y en todo lo relacionado con el organismo de Ginebra, a pesar de que Francia alegaba que el francés era el idioma tradicional de la diplomacia internacional. En Portugal (al igual que en España) acabó imponiéndose la terminología de *Sociedade das Nações*, denotando con ello "el predominio de la influencia francesa en las élites portuguesas de la época". Vid. OLIVERIA, P. A. (2020). *Sociedade das Nações (1920-1946). Promesas e legados*. Lisboa: Biblioteca Nacional/Instituto Diplomático, p. 20.

⁹Su existencia formal coincidió con la entrada en vigor del Tratado de Versalles.

¹⁰Portugal formó parte de los miembros fundadores de la SdN.

cuatro imperios (el austro-húngaro, el alemán, el ruso y el otomano), a la vez que se contemplaba el nacimiento del primer Estado socialista.

En cuanto al límite superior, 1939, se presenta como la fecha en la que se desencadenó aquello que la SdN quería evitar a toda costa: otra guerra que repitiese las mismas atrocidades que se cometieron en la Primera Guerra Mundial. Entre los años 1936 y 1939, una rápida sucesión de acontecimientos conflictivos acabaron por llevar al abismo al continente europeo. El hito histórico de la invasión de Polonia en septiembre de 1939, hizo volar por los aires todos los mecanismos y directrices que, emanados de la SdN, respondían al ideal democrático de equilibrio, paz y seguridad en el mundo.

Hemos pretendido realizar todo lo expuesto ciñéndonos lo más posible a las directrices del Plan Bolonia (que ha venido a reestructurar, sin que esto signifique una mejora) en cuanto a la extensión recomendada para una tesis doctoral. Quedan ya demodé esas tesis de varios volúmenes que constaban de más de mil páginas, apostándose ahora por trabajos de investigación que apenas superen las cuatrocientas páginas.

2. Estado de la cuestión

Hasta principios del presente siglo, la exigua atención que la historiografía portuguesa dispensó, con respecto a otras del entorno europeo, al estudio de la historia de las relaciones internacionales¹¹, representó un factor significativo en el limitado conocimiento de la posición y la actividad de Portugal en el plano internacional. La disciplina académica de la historia de las relaciones internacionales en Portugal¹², aunque está actualmente atravesando una fase de expansión¹³, “gracias al fuerte impulso derivado de su tradicional vocación exterior”¹⁴, no ha

¹¹En el progreso de la historia de las relaciones internacionales como disciplina ha jugado un destacado gran papel en los avances en la construcción europea.

¹²El ingreso de Portugal, al igual que su vecina ibérica, en la Comunidad Económica Europea, como apuntó el profesor Víctor Morales Lezcano, “fue un evento importante por lo que encierra en sí de ruptura con un pasado secular de aislamiento peninsular de los avatares experimentados por el viejo mundo en lo que va de siglo”. Vid. MORALES LEZCANO. Op. Cit., p. 576.

¹³Otros factores, aplicable para los dos países ibéricos, que han contribuido al impulso experimentado por este campo de investigación, se deben a la intensificación de los contactos con instituciones y especialistas extranjeros dedicados a investigaciones de esta índole; las facilidades, todavía insuficientes, desde instancias oficiales; y, finalmente la integración en el marco europeo desde la llegada de la democracia.

llegado aún a su plena consolidación dentro de las universidades y centros de investigaciones portugueses. Resulta paradójico que en Portugal fuesen investigadores extranjeros los precursores de este campo historiográfico: J. Vicent Smith con *As relações luso-británicas 1910-1916*¹⁵, y, de manera especial, Hipólito de la Torre¹⁶. La labor continuada de este último, con una perspectiva más amplia en el tiempo (desde principios del siglo XX hasta el período posterior al ingreso de Portugal en la UE), nos ha permitido disponer de una visión más completa de las relaciones mantenidas entre las dos naciones ibéricas durante el período de entreguerras. Más tarde, los especialistas portugueses comenzaron a implicarse en el estudio de las diplomacias ibéricas: César de Oliveira, Medeiros Ferreira, Antonio Fernandes y Antonio Duarte¹⁷.

Más allá del espacio ibérico, han ido proliferando diferentes trabajos de investigación sobre las relaciones de Portugal con otros países de la Unión Europea. A este auge han contribuido las publicaciones de Pedro Aires Oliveira, Fernando Rosas, Manuel Loff, Glyn Stone, o Nuno Severiano Teixeira, entre otros muchos¹⁸. Desde una inteligente perspectiva sistémica de larga duración, y de la relación entre los planos internos y externos, deben destacarse los estudios de António Telo¹⁹, que enlazan de alguna manera con los enfoques pioneros de Jorge Borges de Macedo²⁰.

¹⁴SÁNCHEZ CERVELLÓ, J. (2003). "La historiografía portuguesa y sobre Portugal del Tiempo Presente". *Historia del Presente*, nº12, p.157.

¹⁵VICENT-SMITH, J. (1975). *As Relações Políticas Luso - Británicas 1910-1916*. Lisboa: Livros Horizonte.

¹⁶TORRE GÓMEZ, H. de la (1983). *Antagonismo y fractura peninsular. España y Portugal 1910-1919*. Madrid: Espasa Calpe.; (1986). *Del "peligro español" a la amistad peninsular. España-Portugal 1919-1930*. Madrid: UNED; (1993). "Las relaciones hispano-portuguesas en la Edad Contemporánea". *AAVV, Reflexiones en torno a España y Portugal*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert, pp.33-73;(1998). *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil de España (1931-1936)*. Mérida: UNED.

¹⁷FERREIRA MEDEIROS, J.M. (1989). *Un século de problemas: as relações luso-espanholas da união ibérica á comunidade europeia*.Lisboa: Livros Horizonte; OLIVEIRA, C (1995). *Cem Anos nas relações luso-espanholas. Política e economia*. Lisboa: Cosmos, y FERNANDES, A. Y DUARTE, A. (1998). *Portugal e o equilíbrio peninsular. Pasado, presente e futuro*. Lisboa: Publicações Europa-América.

¹⁸OLIVEIRA, P. A (2007). *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa, 1945-1975*. Lisboa: Tinta-da-China; LOFF, M. (1996). *Salazarismo e Franquismo na época de Hitler (1936-1942)*.Oporto: Campo das Letras; ROSAS, F. (1988). *O Salazarismo e a aliança Luso-Britânica: Estudo sobre a política externa do Estado Novo nos anos 30 e 40*. Lisboa: Ed. Fragmentos; STONE, G. (1994). *The oldest ally: Britain and the Portuguese connection, 1936-1941*. London: Royal Historical Society, y TEXEIRA SEVERIANO, N. (1996). "Entre a África e a Europa: A política externa portuguesa, 1890-1986". *Política Internacional*, Vol. 1, nº 12, Primavera- Verão, pp. 55-86.

¹⁹TELO, A. J. y TORRE GÓMEZ, H. de la (2000). *Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos*. Mérida: ERE.

²⁰MACEDO, J.B. de (1987). *História diplomática portuguesa. Constantes e linhas de forrça. Estudo de geopolítica*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

La presente tesis doctoral, surge tras constatar la escasez bibliográfica portuguesa sobre las relaciones internacionales en el período de entreguerras²¹, quizás postergado por la atención prestada a la fase histórica del Estado Novo, y de la transición a la democracia. Esa anemia historiográfica resultaba especialmente llamativa en lo concerniente a la SdN²² que, con independencia de su innegable fracaso como organismo internacional en la salvaguarda de la paz, fue el escenario por excelencia donde se dieron cita las aspiraciones internacionalistas, las limitaciones “estatalistas” y las frustraciones de la sociedad de la época. Con este objetivo en mente, la presente investigación ha congregado una ingente e importante documentación archivística (sobre un tiempo y un escenario histórico exiguamente considerado), que se ha presentado muy reveladora en cuanto a los niveles de presencia y de los intereses internacionales de Portugal.

Aunque la participación de Portugal en el organismo ginebrino, desde su fundación hasta el final de su vida útil²³ (1919-1939), ha estado huérfana de una investigación atenta y detallada, existen algunos meritorios estudios que, por más que insuficientes, han facilitado el encuadramiento inicial del presente trabajo. Nombres como los de Cristina Pacheco (1999), José Medeiros Ferreira, (1992), Filipe Ribeiro de Meneses (2009), Duarte Ivo Cruz (2009), Nuno Canas Mendes (2011), António José Telo (1994), o A. H. de Oliveira Marques (1976), entre otros, han contribuido a esclarecer la diversificación de las opciones diplomáticas de Portugal dentro de los grandes centros de toma de decisiones, tales como la Conferencia de Paz y la SdN.

La oscuridad que parecía ceñirse en torno a la política exterior portuguesa en el contexto multilateral, originado con el establecimiento del organismo internacional ginebrino, comenzó a hacerse más tenue en 1999, gracias a una *tesis de maestrado*²⁴ defendida por

²¹Aunque en un primer momento se bautizó como Posguerra a la etapa histórica que va desde 1919 a 1939, la denominación que se ha impuesto con más arraigo es la de *Período de Entreguerras o Período Intermedio*. Vid. VINCENS VIVES, J. (2013). *La Crisis del siglo XX (1919-1945)*. Barcelona: Acantilado, p. 53. Abundando en el rigor conceptual de este período, David Jorge apunta que “no puede considerarse muy precisa la denominación de período de entreguerras con la que generalmente se designa a los años transcurridos entre 1919 y 1939, ya que nada tienen que ver los años veinte con los años treinta”. Vid. PENADO D. J. (2016). *Inseguridad Colectiva*. Valencia: Tirant humanidades, p.59.

²²Su historia ha llamado la atención de los habituales estudiosos de la diplomacia y los organismos internacionales.

²³La vida de la SdN se arrastró con muchas dificultades hasta 1939, fecha en la que se produce su muerte de hecho. Dejó de estar operativa, de derecho, en 1946.

²⁴Equivalente al actual Trabajo de Fin de Máster (TFM) español. Vid. PACHECO, C. (1999). *Portugal na Sociedade das Nações: 1919-1930*. Tese de mestrado. História Contemporânea: Universidade de Lisboa.

Cristina Pacheco. Este trabajo, publicado a finales del siglo pasado, venía suponiendo, hasta ahora, la única aproximación a la política exterior de Portugal dentro del marco de la SdN²⁵. Esta autora, con su *Portugal na Sociedade das Nações: 1919-1930* (que es fruto, en gran medida, del pionero estudio que Medeiros Ferreira consagró al nuevo orden colonial dictado por el Tratado de Versalles, y la intervención portuguesa en la SdN²⁶) realiza una aproximación muy general y “rudimentaria” (según palabras de la propia autora) sobre la experiencia participativa de Portugal en el organismo ginebrino en la primera década del período de entreguerras. Se pone aquí de relieve la cuestión de las reparaciones de guerra como uno de los puntos esenciales de los objetivos de la delegación lusa en la Conferencia de Paz. Igualmente, se destaca el problema del mantenimiento del orden interno y la falta de interés de los políticos portugueses, que se encontraban más centrados en la política doméstica que en las cuestiones de índole internacional. Pese a que esa disertación no profundiza mucho en la actividad de Portugal en la SdN, no obstante se constata en ella un buen uso de fuentes primarias de archivo. La ausencia de un bibliografía específica sobre el objeto de estudio la obligó a recurrir al uso (como ocurre con mi trabajo de investigación) de documentos diplomáticos como principal base del trabajo empírico. Por todo ello, la referida obra ha venido constituyendo una suerte de patrón bibliográfico para mi propia investigación. Esta misma autora escribió más tarde un interesante artículo sobre la actitud de Portugal ante el *Memorandum Briand*²⁷. En éste se analizaba la aplicación del denominado proyecto “Estados Unidos de Europa” a la realidad europea en términos estratégicos²⁸. El foco de atención recaía sobre la respuesta que el Gobierno portugués dio al plan de Unión Europea de Aristide Briand²⁹.

²⁵Porque el análisis de la vertiente externa de la política lusa había estado constreñida (y lo sigue estando en buena medida) a las relaciones bilaterales con su antigua aliada: Gran Bretaña. Esta alianza, todavía en vigor, fue establecida en 1373.

²⁶FERREIRA MEDEIROS, J. M. (1992). *Portugal na Conferência de Paz*. Paris, 1919. Lisboa: Quetzal Editores. no sirvió para reanimar el interés por las investigaciones el estudio de las relaciones internacionales de la Primera República, echándose en falta estudios empíricos más extensos con nuevas hipótesis de trabajo.

²⁷PACHECO, C. (2004). “Portugal e o Memorandum Briand: análise da proposta de uma federação europeia no contexto da Sociedade das Nações 1929-1932”. *Revista Clio do Centro de História da Universidade de Lisboa*, Vol. II, pp. 189-212.

²⁸ Ya en 1915, Lenin escribió un artículo titulado *La consigna de los Estados Unidos de Europa* en el cual explicaba la teoría sobre la posibilidad de la victoria del socialismo. Fue escrito en agosto de 1915, y se publicó el 23 del mismo mes en calidad de editorial. LENIN, V.I. (1915). “La consigna de los Estados Unidos de Europa”. *Sotsial-Demokrat*, 23, n°44.

²⁹ Hay un artículo de José Medeiros Ferreira en el que se analiza por primera vez la reacción portuguesa ante el Plan Briand: FERREIRA MEDEIROS, J.M. (1995). “Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa”. *Política Internacional*, Vol. 1, n.º 11.

En la segunda mitad de la década de los setenta se publicó, bajo la dirección del A. H. de Oliveira Marques, una obra titulada *A Liga de Paris a ditadura militar (1927-1928)*, incluida en la colección *História do Portugal Contemporâneo*³⁰. En este estudio se difundían, por primera vez, documentos referentes a la solicitud del préstamo financiero que Portugal gestionó ante la SdN. Comenzaba así a despejarse el silencio historiográfico sobre un importante acontecimiento de la actividad gubernamental lusa en el marco del organismo internacional ginebrino en los años de la Dictadura Militar.

Por su parte, António José Telo en su *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*,³¹ ensalzaba el espíritu de la SdN al inicio del denominado “Tercer Imperio portugués”. Sobre la coyuntura de la posguerra, “anormalmente idealista”, y bajo un creciente aumento del nacionalismo mundial, Telo defendía la postura, muy discutida actualmente por la historiografía, del problema colonial como argumento principal de la inserción de Portugal en la SdN. En este mismo sentido, podríamos destacar la obra del profesor Pedro Aires Oliveira sobre la participación del Estado Novo en la resolución del conflicto generado por la invasión de Abisinia³²; o el libro de Fernando Rosas sobre la implicación del Estado Novo en la SdN, *O Salazarismo e a Aliança Luso-Britânica*, con un capítulo dedicado a la guerra civil española y la posición que tomó Portugal en torno al debate sobre la revisión del Pacto³³.

Teresa Gomes Branco, el año antes de conmemorarse el centenario de la I Guerra Mundial, realizó una tesis doctoral en la Universidad de Évora³⁴. Gomes Branco, lejos de poner paños calientes, reconoció el fracaso de la SdN por haberse visto incapaz de evitar el estallido de la II Guerra Mundial. Como resultado de este gran revés, el nuevo organismo que surgió una vez finalizada la segunda contienda mundial renació bajo otra denominación distinta a la de la SdN. Esta tesis, que se inserta en el campo estricto de las relaciones internacionales, analizaba las instituciones portuguesas (composición y función nacional e internacional) que formaban parte del intrincado organismo ginebrino.

³⁰MARQUES, A. H. de Oliveira (dir.). (1976). *A Liga de Paris e a ditadura militar (1927-1928): a questão do empréstimo externo. Coleção História do Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Publicações Europa-América.

³¹TELO, A. J. (1994). *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Edições Cosmos, pp. 224-226.

³²OLIVEIRA, P.A. (2002). “Portugal e a Crise Italo-Abissina”. *Ler História*, 42, pp.5-28.

³³ROSAS, F (1988). Op. Cit.

³⁴BRANCO, Tª.G. (2013). *A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus. Orientação Prof. Dr. Hélder Adegar Fonseca. Universidade de Évora: Departamento de Economia.

Menos reciente en el tiempo (aunque de actualidad para entender las relaciones internacionales de Portugal) es la obra Medeiros Ferreira, *Cinco regímenes na política internacional*³⁵, que me ha servido de gran ayuda a la hora de realizar la contextualización, y detectar líneas de continuidad y ruptura entre los tres regímenes que se analizan en nuestra tesis (I República, Dictadura Militar y Estado Novo); en particular, la manera en la que se posicionaron frente a la diplomacia y a la organización internacional ginebrina. El citado autor puso aquí de manifiesto la cuestionable influencia que las características de los regímenes políticos pudieran tener en las relaciones internacionales. En el caso portugués, la problemática de las interrelaciones entre regímenes gubernamentales y la política externa encontró un excepcional campo de estudio: cinco regímenes³⁶ se sucedieron en un siglo³⁷ con consecuencias directas en el comportamiento internacional del Estado. Pero, aunque en el campo de la política interna existe la tendencia a observar cambios, no ocurre así en la esfera de la política externa, en la se aprecian unas constantes que dejan a un lado las rupturas y la consecución de nuevos objetivos e intereses³⁸. El análisis de la política exterior portuguesa y de las relaciones internacionales realizado en este trabajo, tiene como referencia el llamado paradigma “estatocéntrico” (K. J. Holsti)³⁹. Tras estudiar la política exterior de Portugal, y el ascendiente que tuvieron en sus programas los sucesivos cambios de régimen experimentados

³⁵FERREIRA MEDEIROS J.M. (2006). *Cinco regímenes na política internacional*. Lisboa: Presença.

³⁶A estos cinco regímenes políticos les correspondieron “igual número de textos constitucionales: Carta Constitucional de 1826, en vigor ininterrumpidamente de 1842 a 1910; Constitución de 1911 (que rigió, con suspensiones, entre 1911 y 1926); Constitución *Sionista* (o decreto nº 3 997), en vigor de marzo a diciembre de 1918; Constitución de 1933 (hasta 1974), y Constitución de 1976 (vigente en la actualidad)”. Vid. MARTINS, F. (2008). “Ensayo sobre cierto Portugal en el siglo XX. A propósito de Cinco Regimes na Política Internacional de José Medeiros Ferreira”. *Historia y Política*, nº20, p.363.

³⁷A éstos habría que sumar cuatro procesos de transición, desde octubre de 1910 a agosto de 1911; desde diciembre de 1917 a marzo de 1918; desde mayo de 1926 a abril de 1933; desde abril de 1974 a abril de 1976.

³⁸Aunque relativiza la política interna en su lectura de la política exterior y de la diplomacia portuguesa, y destaca el hecho de que han sido “los condicionantes de la política internacional [...] generalmente más imperativos para la política exterior del Estado portugués que los promovidos por la política interna”, no deja de llamar la atención que, en varios momentos, “sobre todo en los períodos genéticos de la formación de nuevos regímenes políticos internos” estos hayan pretendido definirse “por cambios en la política exterior, porque hasta hubo crisis de régimen que tuvieron su justificación en las respuestas nacionales a los desafíos externos”. “El ultimátum inglés de 1890 y la caída anunciada de la monarquía (en 1910), la cuestión del papel del comité financiero de la SdN y la ascensión del salazarismo (1928-1932),, o la cuestión colonial y la caída de la dictadura e incluso el establecimiento de la democracia salida del 25 de abril de 1974 y la opción europea son buenos ejemplos para ilustrar que temas de política exterior tuvieron consecuencias en la política interna”. Vid. FERREIRA MEDEIROS J.M. (2006). Op. Cit., pp. 9-10.

³⁹Enfoque que hegemoniza los estudios de relaciones internacionales para el período comprendido entre el siglo XVII y la década de 1970. Siguiendo a K. J. Holsty, en términos generales, se puede decir que desde el siglo XVII hasta fecha reciente, un único paradigma ha denominado el campo de estudio de las relaciones internacionales: se trata del realista o estaocéntrico, que hacía del Estado y del poder los referentes absolutos para el análisis de las relaciones internacionales. HOLSTY, J.K. (1985). *The dividing discipline, hegemony and diversity in international theory*. Boston: Allen & Unwin. p. VII. Cit. en ARENAL C. del (1989). “La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas”. *Estudios Internacionales*, 22(86), p. 153-182.

por Portugal durante el siglo XX, concluyó que la situación política interna de Portugal, tan variable e inestable, no se vió, en líneas generales, plasmada en el diseño de la política exterior. Por lo tanto, las cuestiones internas de Portugal no marcaron el pensamiento y la acción de su política exterior. De la pluma del mismo autor, pero más cercana en el tiempo, salió la obra *A República Corrigida e Aumentada*⁴⁰. En ésta, echó mano de la I Guerra Mundial para explicar y justificar la política externa portuguesa durante los años posteriores al conflicto bélico mundial. Aquí se advierte la priorización que los dirigentes republicanos dieron a las necesidades financieras del Estado, lo cual coincidía con uno de los principales objetivos formulados ante la SdN.

La obra de Soares Martínez, *A República portuguesa y as relações internacionais (1910-1926)*⁴¹, se ha evidenciado muy provechosa para cualquiera que esté iniciándose en la investigación de las relaciones internacionales de Portugal. Aunque la casi totalidad de la obra está basada en libros impresos, con poca documentación de archivos, esta obra nos ha proporcionado un gran apoyo a la hora de dar consistencia al primer capítulo de esta tesis, que corresponde al régimen de la I República. Este libro, ejemplo de cierto positivismo metodológico⁴², nació con la ambición de encumbrarse como “el libro de referencia sobre las relaciones geopolíticas de la I República”⁴³.

Un artículo publicado en 2011, por Nuno Canas Mendes, en el *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*⁴⁴ ofreció, por vez primera, un esbozo general del estado de la cuestión sobre las investigaciones llevadas a cabo en Portugal en relación con el organismo internacional de la SdN. Su estado de la cuestión, de inestimable valor para orientar la investigación en relación al organismo ginebrino, resalta por la extensa documentación primaria proveniente de los fondos de la SdN del Archivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros; de los documentos privados de Jaime Batalha Reis; y del fondo de la SdN de la Biblioteca Nacional de Portugal. Sin embargo, el autor de este pionero intento, centró el foco de atención en la temática colonial cuando repasó la bibliografía concerniente a la relación de Portugal con la SdN.

⁴⁰FERREIRA MEDEIROS, J.M. (2015). *A República corrigida e aumentada*. Lisboa: Edições 70.

⁴¹SOARES, M. (2001). *A república portuguesa e as relações internacionais (1910-1926)*. Lisboa: Verbo.

⁴²Adolece de cierta parcialidad analítica, mezclada con un indescifrable resquemor hacia la I República.

⁴³Vid. NAVARRO BRUNO, J. (2012). “Revisitar a política externa da I República para além das evidências fossilizadas”. *Relações Internacionais*. Junio (34), pp. 121-129.

⁴⁴MENDES, N. C. (2011) “O Tratado de Versalhes, a SDN e a política Ultramarina Portuguesa (1910-1926)”. *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, Série 129, N.º 1-12, pp. 127-141

Dos autores que trabajaron sobre la actuación portuguesa en la Conferencia de Paz fueron Duarte Ivo Cruz⁴⁵ y Felipe Ribeiro de Meneses⁴⁶. El primero, haciendo uso por vez primera de las actas de la delegación depositadas en el Ministerio dos Negócios Estrangeiros, llevó a cabo un análisis de las cuestiones que fueron motivadas durante la Conferencia de Paz: problemas coloniales, la cuestión financiera, las deudas de guerra, o la composición de la delegación portuguesa, entre otras. Más recientemente, Pedro Aires Oliveira ha contribuido con un capítulo titulado *Portugal na Paz de Versalhes*, para el libro coordinado por Jorge Silva Rocha y Abílio Pires Lousada dedicado a la Gran Guerra⁴⁷. En cuanto al segundo autor, tomando la figura de Afonso Costa como vehículo narrativo, relató la presencia de la delegación lusa en la Conferencia de Paz. Filipe Ribeiro de Meneses subrayó cómo la inestabilidad interna del país afectó a los asuntos exteriores, ejemplificando esta inconsistencia con la sustitución de Egas Moniz (jefe de la primera delegación portuguesa enviada a París) que, tras la muerte de Sidónio Pais, fue sustituido por Afonso Costa⁴⁸.

En la proliferación de los avances en los estudios desde la perspectiva multilateral ha sido indispensable la difusión de revistas tales como *Estratégia, Nação e Defesa O Mundo Português, Negócios Estrangeiros, Política Internacional* y, más recientemente, *Relações Internacionais*⁴⁹. Tampoco puede silenciarse la labor llevada a cabo tanto por la Associação Portuguesa de História das Relações Internacionais⁵⁰ como por la Associação de Amigos do Arquivo Histórico Diplomático y el Intituto Diplomático, que suelen realizar publicaciones de monografías, colecciones documentales, así como biografías con apéndices documentales de diplomáticos portugueses del siglo XX.

Finalmente, hay que destacar los últimos avances realizados en torno a la cuestión colonial, como el escenario principal de la actuación portuguesa en la SdN; y aquellos otros

⁴⁵CRUZ DUARTE, I (2009). *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz 1918-1919 –As Actas da Delegação Portuguesa*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.

⁴⁶RIBEIRO, F. M. de (2009). “A paz e o tratado de Versalhes” en ROLLO, M^a F y ROSAS (coords). *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta da China, pp.397-406.

⁴⁷OLIVEIRA, P.A. (2018). “Portugal na Paz de Versalhes” en LOUSADA, A.P. y ROCHA, J.S. (coords). *Portugal na 1ª Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa*. Lisboa: CPHM, pp.709-780.

⁴⁸Se hace imprescindible señalar la obra de Felipe Ribeiro de Meneses sobre Afonso Costa: RIBEIRO, F. M. D. (2010). *Afonso Costa*. Alfragide: Texto.

⁴⁹Editada por el Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDECE).

⁵⁰Fundada por A. J. Telo.

orientados sobre la cuestión del trabajo forzado, la SdN y la OIT⁵¹. El primer punto ha sido defendido por el profesor Pedro Aires Oliveira en sus artículos, *Portugal's empire in the wake of WWI: Coping with the challenges of Pan-Africanism and the League of Nations*⁵² y *O factor colonial na política externa da Primeira República*⁵³. En ellos se discuten el impacto que tuvo la SdN en la cuestión colonial portuguesa hasta la década de los treinta. En cuanto a la segunda cuestión, ha sido tratada por Miguel Bandeira Jerónimo y José Pedro Monteiro en un volumen colectivo, que reúne investigaciones inéditas, titulado *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world*⁵⁴. Estos dos autores llaman la atención sobre la gran importancia de la SdN en el control de la política colonial portuguesa y la influencia de algunos acuerdos tomados en el marco de la SdN sobre la legislación colonial portuguesa⁵⁵. Una obra interesantísima que toca la cuestión colonial portuguesa en el marco de la SdN, aunque escrita en lengua inglesa, es *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*⁵⁶. Aquí, Susan Pedersen estudia el papel de Freire de Andrade en la Comisión Permanente de Mandatos y destaca el papel de pequeñas potencias como Portugal y Bélgica en la neutralización de las tentativas de un escrutinio más estricto de las administraciones coloniales en ese organismo.

A modo de conclusión, podemos apuntar que, pese a que las investigaciones sobre la participación portuguesa en la SdN se han visto circunscritas al terreno de la política, de las finanzas, de las relaciones laborales, y de las colonias, todavía son escasos los trabajos que traten otras dimensiones internacionales más técnicas o sociales. En este sentido, siempre desde una vertiente multinacional, se vienen realizando esfuerzos para diversificar las

⁵¹Organización Internacional del Trabajo. Sobre este organismo, también podemos citar la tesis doctoral de Maria Cristina Fernandes Rodrigues, *Portugal e a Organização Internacional do Trabalho (1933-1974)*. En esta tesis se analiza, desde el plano político, la búsqueda de la legitimación externa del Estado Novo, en un momento de gran aislamiento internacional que, debido a la naturaleza antidemocrática del régimen, y la perpetuación del colonialismo en tiempos de descolonización, condujo a una adhesión formal a muchas de las normas internacionales de la OIT. Esta institución, subsidiaria de la SdN, viene siendo objeto de muchas investigaciones.

⁵²OLIVEIRA, P.A. (2017). "Portugal's Empire in the Wake of WWI: Coping with the Challenges of Pan-Africanism and the League of Nations". *E-Journal of Portuguese History* 15(1):129-152 · June 2017

⁵³OLIVEIRA P. A. y MENESES. F.R (2011). *A Primeira República Portuguesa. Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China.

⁵⁴JERÓNIMO, M. B. y MONTEIRO, J.P. (2018). *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world*. Basingstoke: Palgrave.

⁵⁵Este punto ya fue tocado por Valentim Alexandre. Vid. ALEXANDRE. V. (1993). "Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo". *Análise Social*, Quarta Série, Vol. 28, N°. 123/124 pp. 1117-1136.

⁵⁶PEDERSEN, S. (2015). *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press.

investigaciones en cuanto a la implicación de expertos portugueses en los diferentes órganos y comités de la SdN. La tesis del investigador Quintino Lopes⁵⁷, en la que estudia los esfuerzos de la Junta de Educación Nacional por europeizar la ciencia y la pedagogía en Portugal, es un buen ejemplo de la apuesta por una renovación investigadora con referencia a la SdN. Este asunto, junto a los económicos; refugiados; enmiendas y tránsitos (que conforman el ítem de asuntos secundarios), son los que pueden experimentar un gran impulso académico tras la conmemoración del centenario del nacimiento del primer organismo que abogó por la seguridad colectiva, como testimonia ya la obra *Sociedade das Nações (1920-1946). Promessas e Legados*, coordinada por Pedro Aires Oliveira (publicada cuando estábamos redactando las conclusiones de este trabajo)⁵⁸.

El desarrollo de las investigaciones desde la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales, en el caso de España, es deudor de las aportaciones metodológicas realizadas por los profesores Jesús Pabón y José María Jover. Así pues, con el fin de contar con un marco comparativo, he recurrido a realizar un somero repaso de los trabajos de investigación llevados a cabo en España sobre la diplomacia multilateral española en el marco de la SdN. Después de todo, esta comparación entre los trayectos internacionales de Portugal e España ha sido objeto de ejercicios conjunto entre historiadores de ambos países (António José Telo e Hipólito de la Torre⁵⁹, con resultado muy sugerentes. Si bien en España contamos con más estudios que Portugal en referencia al marco ginebrino, sin ser todavía muy abundantes, seguimos echando en falta un trabajo monográfico que recoja, de manera unitaria, la experiencia española en la SdN desde su fundación, hasta el comienzo de la II Guerra Mundial. Las primeras investigaciones analizaron la actividad española en el citado organismo internacional durante la década de los veinte. La tesis del norteamericano G. Bledsoe, *Spain in the League of Nations, 1919-1931*⁶⁰, con muchas limitaciones en la consulta de archivos, fue el primer estudio realizado desde el punto de vista histórico. La

⁵⁷JUNQUEIRA LOPES, Q. M (2017). *A Junta de educação nacional (1929/36)*. Tesis Doctoral. Évora: Universidad de Évora.

⁵⁸OLIVEIRA, P. A (2020). *Sociedade das Nações (1920-1946). Promessas e Legados*. Lisboa: Biblioteca Nacional/Instituto Diplomático.

⁵⁹TELO, A. J. y TORRE GOMEZ, H. de la (2003). *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*. Mérida: ERE.

⁶⁰BLEDSE, G. B. (1968). *Spain and the League of Nations*. Tesis doctoral inédita. Florida: Florida State University.

preocupación por la primera década del período de entreguerras, se vio refrendada por una serie de artículos salidos de la pluma de Gloria Solé⁶¹, y del citado autor norteamericano⁶².

Dentro de la historiografía española de las relaciones internacionales durante el período de entreguerras, hemos podido encontrar una monografía que, a semejanza de la de Cristina Pacheco, se ha revelado muy provechosa, hasta el punto de constituirse como modelo formal de nuestra investigación. Nos referimos a la obra del profesor Francisco Quintana Navarros, *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a huida de la guerra*⁶³, que ha contribuido mucho al conocimiento de la orientación internacional de la España durante la II República española. De la misma manera, la prolífica labor investigadora del profesor Neila Hernández⁶⁴ ha coadyuvado de forma muy notable al incremento del conocimiento acerca de la actividad de España en la SdN. Este autor ha abordado, entre otros muchos aspectos, los problemas de la seguridad colectiva dentro del marco de la diplomacia multilateral de España en el organismo de Ginebra. Y no podríamos acabar sin dejar de citar a la profesora Ángeles Egido León, quien en su dilatada vida investigadora ha tratado asuntos dirimidos en el marco de la SdN: la Conferencia de Desarme, o la invasión de Abisinia por Italia⁶⁵.

El crecimiento de este tipo de investigaciones que están experimentando los dos países de la Península Ibérica, contribuyen a erradicar el tradicional pensamiento que negaba la existencia de una verdadera política exterior⁶⁶ de estas dos pequeñas potencias (según

⁶¹SOLÉ, G. (1976) "La incorporación de España a la Sociedad de Naciones". *Hispania*, 132, enero-abril, pp.131-169.

⁶²BLEDSON, G.B. (1973), "La oficina española de la Sociedad de Naciones, 1920-1931". *Revista de Política Internacional*, nº127, mayo-julio pp.123-131; y (1975). "The quest for permanencia: Spain's role in the League Crisis of 1926". *Iberian Studies*, 4, pp.14-21.

⁶³QUINTANA NAVARRO, F. (1993). *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a huida de la guerra*. Madrid: Nerea. Este libro es la publicación de su tesis doctoral: (1989). *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones 1931-36*. Tesis inédita: UNED.

⁶⁴NEILA HERNÁNDEZ, J. L. (1997). *La Sociedad de Naciones*. Madrid: ARCO/LIBROS S.L y (1994). *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*. Madrid:Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctoral; (1990). "España y el conflicto de Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)". *Estudios Históricos: Homenaje a los profesores José M^a Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*. Vol. 1, pp. 677-700; (1990). "España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939)". *Hispania: Revista española de Historia*, Vol. 50, nº176, pp.1373-1391.

⁶⁵EGIDO, A. (2006). "Los compromisos internacionales de un país "neutral". *Historial del Presente*, nº7, pp.27-42., o "España y Francia: una relación desigual", publicado en EGIDO, Á. (ed.). (2017). *La II República y su proyección internacional. La mirada del otro*. Madrid: Catarata. pp.107-135.

⁶⁶ La percepción tradicional es de un cierto alejamiento o cierto desinterés de estos dos países ante la SdN. En el caso de Portugal, aparte de esa percepción subsiste la idea de la subordinación de su actuación a los intereses británicos.

algunos autores, media en el caso de España). Además, la apuesta por un estudio más vertical permite insertar el papel de Estado en el marco de las relaciones multilaterales que se van desarrollando en la sociedad internacional, sobre todo desde la finalización de la I Guerra Mundial.

Los estudios sobre el papel desempeñado por España en la SdN en la década de los años treinta no han sobrepasado a los que centran la atención en el decenio que le antecede. Para los años veinte, disponiendo solo de la tesis de G. Bledsoe como análisis global sobre la inserción y participación de España en la SdN, la carencia ha venido quedando compensada por la relativa abundancia de estudios parciales relacionados con el tema. En primer lugar, podríamos citar el importante trabajo de F. M Castiella⁶⁷ sobre “la batalla diplomática” que emprende la dictadura de Primo de Rivera para conseguir un puesto permanente en el Consejo de la institución ginebrina, aunque precisaría de una actualización monográfica con fuentes documentales extranjeras. En la década de los ochenta, aparecieron nuevos artículos que examinaban dos de los grandes hitos de la seguridad colectiva de esta fase cronológica: la actitud española ante el Pacto Briand Kellogg⁶⁸ y el Memorádum Briand⁶⁹, estudiados por A. M^a. Tamayo Barrera y M. T^a. Menchén Barrios, respectivamente.

Por último, a diferencia de la historiografía española⁷⁰, que cuenta con un libro autobiográfico, a pesar de la visión sesgada de la que adolece cualquier autobiografía, Portugal carece de cualquier material autobiográfico dejado por algunos de los delegados que pisaron Ginebra. Este material –óptimo para analizar las continuidades y rupturas de la política exterior– permitiría hacer un seguimiento pormenorizado de la labor diplomática a lo largo del período considerado. Las memorias del otrora ministro en París, João Chagas⁷¹ un *Un ano de política*, de Egas Moniz⁷², son los dos ejemplos que hallamos en Portugal, aunque ambas están circunscritas a la Conferencia de Paris, y no a la SdN.

⁶⁷CASTIELLA, F. M^a (1976). *Una batalla diplomática*. Barcelona: Planeta.

⁶⁸TAMAYO BARRENA, A. M^a (1984). “España ante el Pacto Briand-Kellogg”. *Cuadernos de historia moderna y contemporánea* (5). pp, 187-214

⁶⁹MENCHÉN BARRIOS. M^a. T. (1985). “La actitud de España ante el Memorádum Briand (19219-1931)”. *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 6. n°2, abril-junio, pp.413-443.

⁷⁰MADARIAGA, S. d (1974). *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*. Madrid: Espasa-Calpe. La visión sesgada de la realidad, no obstante, puede ser revisada a la luz de la documentación disponible.

⁷¹CHAGA, J. (1929). *Diário*, Vol. IV (1918-1921). Lisboa: Parceria António Maria Pereira. La guerra se conformó como la máxima preocupación de este diplomático portugués.

⁷²MONIZ, E. (1919). *Un ano de política*. Lisboa : Portugal-Brasil Limitada.

Así pues, tras este repaso al actual estado de la cuestión, se ha podido poner de manifiesto que la actuación de la política externa de Portugal en el marco de la SdN no ha llegado, todavía, a ser objeto de un estudio monográfico completo. De este modo, la presente investigación nace con el propósito inicial de llenar esta laguna historiográfica, lo que resulta aún más oportuno tras la celebración del centenario de la fundación de la SdN.

3. Hipótesis de trabajo

Como bien apuntó el célebre Miguel de Unamuno, “el echarse a fraguar hipótesis tiene siempre una ventaja: es que si no se confirman, mueven por lo menos a contradicción, y contradiciéndolas es fácil avanzar en el camino de la verdad”⁷³. Con este pensamiento presente, el estudio del desarrollo histórico de las relaciones de Portugal con la SdN nos ha permitido establecer dos grandes hipótesis de trabajo.

En primer lugar, comprobar si Portugal, como pequeña potencia vencedora (por los menos en términos formales) va a desarrollar, en el marco de la SdN, una política exterior propia de un Estado de su condición geopolítica, traducida ésta en la adopción de ciertas actitudes y soluciones tendentes a ganar libertad de acción e influencia en el contexto internacional. En la verificación de esta primera hipótesis, hemos creído conveniente diferenciar entre dos conceptos en lo referente a la política lusa hacia Ginebra⁷⁴. Una de las dos caras de esa política estaría caracterizada por una concepción utilitarista en virtud de la cual la SdN fue concebida como un instrumento útil en la medida en que pudiese servir a los intereses nacionales. En cuanto a la otra cara, estaría representada por la voluntad de imprimir un nuevo sello a la política exterior, y por los deseos de descollar en el palco internacional (concepto finalista).

⁷³UNAMUNO, M. (2014). *Por tierras de Portugal y de España*. Madrid: Alianza, p. 234.

⁷⁴Pensamos que los dos grandes conceptos que distingue Francisco Quintana tras la actuación de España en la SdN entre 1919 y 1939, es aplicable, también para Portugal. “Por un lado una concepción utilitarista manifestada durante la década de los veinte bajo el reinado de Alfonso XIII, incluida lógicamente la Dictadura de Primo de Rivera. Para la diplomacia monárquica, Europa quedaba relegada a un segundo plano. En cambio en recodo de los años treinta la República (...) confirió mayor relevancia a los asuntos Europeos”. Vid. NEILA, J.L. (1997). “La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)”. Cuadernos de Historia Contemporánea, n°19, p.26.

En segundo lugar, queremos fundamentar si el fracaso de la política exterior portuguesa en la SdN durante la república parlamentaria fue consecuencia de su inestabilidad interna. Aquí debe ser tenido en cuenta la peculiaridad intrínseca del nacionalismo portugués de la I República, cifrada en el pacifismo e internacionalismo societarios como pilares para relanzar y cimentar la democracia portuguesa. Como corolario, intentaremos confirmar el alejamiento durante el Estado Novo (con la efervescencia de los nacionalismos y el fortalecimiento de las posiciones críticas hacia la SdN) con respecto a este organismo internacional. Con todo ello, vamos a estar en condiciones de poder concluir en qué medida la actuación portuguesa en la sociedad internacional de Ginebra es compatible con la línea de evolución general de la misma: esperanza de los años veinte, y frustración de la siguiente década.

La promesa de un orden internacional más armonioso y seguro (una de las grandes ilusiones surgidas en la atmósfera casi milenarista del fin de la I Guerra Mundial) atravesó, desde el inicio de la década de los treinta, por una serie de reveses significativos. La progresiva falta de confianza en los mecanismos que sustentaban la seguridad colectiva de Ginebra, tornó en inevitable la vuelta a los procedimientos y métodos característicos del equilibrio de poder y de la *realpolitik*⁷⁵.

Los resultados de estas verificaciones nos van a permitir, por lo tanto, despejar la interrogante de hasta qué punto hubo continuidad o ruptura entre los sucesivos regímenes portugueses en relación con sus políticas societarias.

La distinción entre grandes, medianas y pequeñas potencias ha sido contestada en los muchos debates originados en el campo de las relaciones internacionales. Todavía hoy, la literatura sobre la actividad de las pequeñas potencias en el palco internacional⁷⁶ sigue

⁷⁵La política "realista" o de poder, *Realpolitik* (el término aparece en Alemania en el siglo XIX) predica una práctica política centrada en el entendimiento de las relaciones de fuerzas y la prosecución del interés nacional. El concepto, cercano al de la política de potencia (power politics), se opone al de la política denominada "idealista", es decir movida por ideales más que por objetivos políticos, y al enfoque universalista de la política. El neologismo fue acuñado por el pensador alemán Ludwig Auguts von Rochau en su tratado *The principles of Realpolitik*. Vid. BEW, J. (2004). "The real origins of Realpolitik". *The National Interest*, n°130, pp.40-52.

⁷⁶Al igual que la capacidad de éstas "para influir en los resultados políticos, particularmente en entornos multilaterales institucionalizado" SARAIVA, M^a. F. (2015). "Portugal e a Sociedade das Nações: o papel do multilateralismo na política externa portuguesa". *IDN Cadernos*, n°18, p.10.

siendo, amén de fragmentada, muy escasa⁷⁷. Portugal, aunque formó parte de las potencias vencedoras, no tuvo el reconocimiento de gran potencia en el nuevo sistema internacional. Así, bajo la condición de pequeña potencia, estuvo representada en la Conferencia de Paz, siendo su participación en el proceso de negociación controlado por los grandes poderes vencedores de la guerra. Su dependencia en materia de seguridad y su incapacidad para depender de sus propios recursos a la hora de defenderse de cualquier amenaza (ocasionada por las decisiones adoptadas por las grandes potencias) sobre sus intereses nacionales hacen de Portugal un pequeño Estado. En cuanto a España, a pesar de la disparidad terminológica, presente en la historiografía sobre la historia de las relaciones internacionales del período de entreguerras, a la hora de definir su status internacional, podemos aducir, siguiendo el juicio de Francisco Quintana, que los dos países ibéricos compartieron la calificación de pequeñas potencias:

[...] conciencia de debilidad y de dependencia para la obtención de seguridad; reconocimiento de ello por los restantes actores del sistema, por Francia, Gran Bretaña, Italia, y Alemania, especialmente; esperanza en la institución de Ginebra como garantía de seguridad cuenta tenida del estado de indefensión nacional; inquietud ante cualquier sospecha de ser objeto de marginación del ámbito de los intereses inmediatos en el Mediterráneo occidental, y, en fin. constante preocupación por la vulnerabilidad de los intereses nacionales⁷⁸.

Finalmente, teniendo la anterior reflexión en mente, estaremos en condiciones de establecer un somero balance comparativo con el caso español (cuya evolución no deja de incidir en la política de Lisboa) tanto en lo referente a la intensidad programática de la orientación societaria de Madrid como en la escasa influencia en su política doméstica.

⁷⁷Vid. como obra de referencia HANDEL, M. (1990). *Weak States in the international system*. London: Frank Cass.

⁷⁸QUINTANA, F (1993). *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones, 1931-1936*. Madrid, Tesis Doctoral inédita: UNED, p, 27. Para Annette Baker-Fox, quién analizó el papel de las pequeñas potencias en el sistema internacional entre 1919 y 1969, éstas son “aquellos Estados cuyo líderes (al igual que los de las otras potencias) reconocen que el peso político de su propio Estado se encuentra limitado a una esfera de actuación más local que global; que dependen de fuerzas políticas externas para muchas de las cuestiones relacionadas con su seguridad, y que los intereses de sus Estados en particular pueden ser dejados de lado a los ojos de una o más grandes potencias”. BAKER-FOX, A. (1969). “The small states in the international system, 1919-1969”. *International Journal*, vol. 24, n°4, pp. 751-752. Igualmente, para Robert Rothstein, el término de pequeña potencia aplica para un “Estado que reconoce que no puede obtener seguridad principalmente por el uso de sus propias capacidades y que, para conseguirla, tiene que depender fundamentalmente de la ayuda de otros Estados, instituciones, procesos o desarrollos”. ROTHSTEIN, R. (1968). *Alliances and small powers*. New York: Columbia University Press, p. 29.

4. Metodología

En este punto vamos a realizar algunas consideraciones sobre los principios metodológicos que han orientado la confección de esta investigación. Tras un breve repaso al índice, se puede comprobar la preferencia por el desarrollo de un discurso histórico cronológico de los acontecimientos⁷⁹. Aunque parezca una obviedad hacerlo notar, se ha seguido una metodología con vistas a superar la vieja historia diplomática (caracterizada por una reconstrucción descriptiva de los acontecimientos políticos⁸⁰) con el fin de apostar por una de carácter más amplio, propia de la historia de las relaciones internacionales. Para evitar el encarecimiento de los factores exclusivamente políticos, hemos procurado acentuar igualmente un criterio integral que aglutine otros elementos determinantes de las relaciones multilaterales, ya sean económicos, culturales o sociales.

Esta ordenación histórico-cronológica nos parece la metodología más apropiada para ensamblar la reconstrucción de este proceso histórico⁸¹. Teniendo en cuenta que la presente investigación, siguiendo el criterio braudeliano, es de historia de superficie, definida por períodos breves, y de cambios acelerados, nos hemos decantado por elaborar una periodización fundamentada en tres etapas. Éstas coinciden cronológicamente con los tres regímenes que se dan en Portugal en el transcurso de los veinte años que limitan nuestra investigación: I República (1919-1926), Dictadura Militar (1926-1933) y Estado Novo (1933-1939). Así pues, esta propuesta de periodización, que no queda sujeta a criterios estrictamente relacionados con la política interior, plantea la existencia de tres grandes fases en la evolución de la actuación lusa en la SdN. Igualmente, al margen de pautas de índole coyuntural, esta ordenación metodológica, desde el punto de vista sistemático, nos asiste para localizar elementos rectores en las relaciones establecidas con respecto a la SdN. No obstante, no estamos sugiriendo que con cada régimen político se produjera una ruptura con el precedente en el campo de la política internacional. Simplemente, se resaltan las dispares regularidades observadas en la valoración de las cuestiones internacionales, que vienen

⁷⁹“Esto permite apreciar la simultaneidad de los fenómenos y su sucesión en el tiempo”. VIVAS GALLARDO, F (1981). *Venezuela en la Sociedad de Naciones: 1920-1939*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, p. 12. Aunque pueda cuestionarse esta metodología tradicional de análisis, no por tradicional se debe pensar que es inadecuada. Al contrario, ésta permite desarrollar una estructura de investigación lógica que facilita notablemente la investigación.

⁸⁰PEREIRA CASTAÑARES, J.C. (coord.).(2009). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel, p.19.

⁸¹De corta duración en el tiempo (20 años).

determinadas como consecuencia de unas inquietudes concretas frente a las que se toman actitudes y soluciones desiguales. Por último, no está de más advertir que estos cambios de ritmos no obedecían exclusivamente a la mudanza de Gobiernos y regímenes que se daban en Portugal (por mucho que esto sea un elemento de gran validez), sino también a la propia sinergia de los hechos diplomáticos europeos y a las resoluciones que se dictaban desde el exterior.

La adopción de la antedicha periodización nos ha llevado a desechar, por lo tanto, la clásica (dividida en cuatro períodos) establecida por el gran historiador de la SdN: F.P. Walters. Este autor ideó un planteamiento de acuerdo a lo que él consideró que fueron las más importantes fases por las que atravesó la organización ginebrina a lo largo de su vida⁸²:

2. Los años de crecimiento (1919-1923).
3. Los años de estabilidad (1924-1931).
4. Los años de conflicto (1932-1936).
5. Los años de la derrota (1936-1939).

De la misma manera, el orden lógico sistemático⁸³ seguido en esta investigación, nos ha posibilitado el estudio de la actuación de Portugal en el seno de la SdN a la luz de las diversas cuestiones y dilemas suscitados en la organización ginebrina durante dos décadas.

Por último, queremos hacer constar, que aunque el abordaje de este estudio está alejado de la historia diplomática clásica (centrada en las élites políticas y diplomáticas⁸⁴), nos hemos acercado a este paradigma en cuanto a la objetividad concedida a los documentos diplomáticos (sin ser estos principio y fin de nuestra tarea), y teniendo presente que la política exterior fue un asunto poco generalizado en la sociedad portuguesa (con un perfil todavía muy rural y con una élite y clase media poco internacionalizadas), en donde los protagonistas de los debates y decisiones fueron principalmente gobernantes y diplomáticos.

⁸²VIVAS GALLARDO, F. Op. Cit., p.17.

⁸³Este criterio de ordenación permite articular los problemas que captaron la atención y el interés de Portugal en el contexto de la SdN.

⁸⁴ Pierre Renouvin señalaba el privilegiado papel que la historia diplomática otorgaba a “los hombres-jefes de Estado, ministros, y sus colaboradores o agentes”. Cit. PEREIRA CASTAÑARES, J. C. (2009). Op. Cit., p.19.

5. Fuentes de la investigación

La obligada referencia al capítulo de fuentes y centros de investigación vamos a dividirla en tres apartados: la documentación no impresa, la documentación impresa, y los fondos hemerográficos.

El estudio de la actuación diplomática de Portugal en la SdN, debido a la escasa bibliografía, nos llevó, de manera inexorable, a la consulta de la documentación diplomática disponible en los archivos visitados. El examen de esta documentación no impresa nos ha permitido obtener un conocimiento global de la política exterior de Portugal, y profundizar, por ende, en su actividad en el ámbito de la SdN.

Siendo impensable empezar el intento de realizar una tesis doctoral sin conocer, de entrada, cuáles pueden ser las fuentes esenciales de la investigación, hemos ya reseñado en el estado de la cuestión las principales fuentes impresas que nos han permitido dejar los caminos más accesibles para definir con más claridad el derrotero por el que debía discurrir nuestro trabajo. Los conocimientos bibliográficos adquiridos posibilitaron la delimitación más reflexionada de esta tesis, que se ha desarrollado, principalmente, con fuentes de archivos⁸⁵ portugueses e ingleses, así como con las imprescindibles fuentes hemerográficas. La tarea de recopilación de información del presente trabajo, que es fundamentalmente de naturaleza documental, se ha ido haciendo en torno a cuatro ciudades: Madrid, Londres, Lisboa y Ginebra.

La atención prestada a las fuentes primarias, ha sido, además, combinada con la consulta de series completas o incompletas, por medio de puntuales catas cronológicas, de las principales publicaciones de periódicos portugueses⁸⁶. Esta forma de proceder nos ha servido para realizar un seguimiento de las posiciones de las distintas corrientes de la opinión pública ante los eventos más significativos, y ante las coyunturas internacionales especialmente

⁸⁵Esta base documental archivística creemos que es interesante porque realza el valor de la investigación.

⁸⁶La importancia de la prensa como fuente historiográfica pasa por la honestidad que se le supone al periodista que trata los acontecimientos que describe. “Las similitudes entre el trabajo del historiador y el periodista son variadas. En primer lugar, ambos trabajan con informaciones, datos y acontecimientos, los cuales han de ser tratados con precisión, rigor y neutralidad”. Cit. HERNÁNDEZ RAMOS, P. (2017). “Consideración teórica sobre la prensa como fuente historiográfica”. *Historia y comunicación social*, vol. 22, nº 2, p. 475.

conflictivas. El uso de la prensa como fuente⁸⁷ viene siendo habitual en muchas investigaciones orientadas hacia cuestiones internacionales. Según Saiz y Fuentes, el periódico tiene un carácter de archivo “más elástico y menos discriminatorio que el archivo tradicional”⁸⁸. En nuestra curiosidad científica hemos realizado la consulta de los siguientes periódicos diarios de tirada nacional (la denominada *grande imprensa*): *Diário de Notícias* (en aquel momento uno de los llamados periódicos de referencia, siempre próximo al poder, y uno de los más atentos a la actualidad internacional), *Diário de Lisboa* y *A Capital* (dos vespertinos activos en el período de entreguerras, el último apenas hasta 1938. Ambos son accesible on line a través de la Hemeroteca Digital Portuguesa).

En cuanto a las revistas consultadas para pulsar las corrientes de opinión en torno a la SdN, tenemos que destacar *Seara Nova*, *A Batalha* y el *Boletim Geral das Colónias*, que también nos han servido para un mejor conocimiento de algunos episodios específicos tratados en esta tesis, destacar las expectativas generadas por la SdN, así como también sus contradicciones y debilidades.

Sin embargo, dada la naturaleza dictatorial de Portugal, a partir de la década de los treinta, con la total supeditación de la prensa a los criterios establecidos por el Gobierno, su importancia como exponente de una hipotética opinión pública puede derivar menos relevante. Y, es por ello, por lo que la prensa, a fin de cuentas, no presenta en este trabajo la importancia que podría adquirir en otras circunstancias. Nos hemos centrado en el análisis de las informaciones y opiniones que las cabeceras de los citados periódicos y revistas publicaron sobre los hitos históricos del período de entreguerras. Por lo tanto, la intención en el uso de fuentes hemerográficas no ha sido la de realizar un estudio conciso, ni una reflexión sobre los periódicos citados, sino más bien acercarnos a ellas, desde su inédito tratamiento bibliográfico, para realzar el valor de estos en el estudio de la política exterior de Portugal en el contexto de la SdN.

⁸⁷Con el término “fuente” tomado en sentido amplio, “puede nombrarse cualquier material o producto, ya original, o elaborado, que tenga potencialidad para aportar noticia o informaciones o que pueda usarse como testimonio para acceder al conocimiento”. Cit. BARRERA, C. (1996). “Reflexiones sobre el quehacer investigador del historiador de la comunicación”. En GÓMEZ MOMPART, J.L. (coord.). *Metodologías para la Historial de la Comunicación Social. I Encuentro de la Asociación de Historiadores de la Comunicación*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, p. 15.

⁸⁸ SAIZ, M. D. y FUENTES, J. F. (1993). “La prensa como fuente histórica”. En ARTOLA, M. *Enciclopedia de historia de España*. Tomo VII. Madrid: Alianza, p. 530-33.

Fuentes documentales

Este tipo de fuentes comprenden los testimonios (fuentes primarias) procedentes de los protagonistas directos del hecho investigado, es decir, aquellos actores (personas e instituciones), políticos y diplomáticos, que tomaron parte activa en la participación portuguesa en la SdN. Entre este ingente material manuscrito o mecanográfico figuran: documentos burocráticos (cartas, telegramas, informes, etc), gráficos estadísticos y noticias periodísticas.

Archivos portugueses consultados

En Portugal, la investigación transcurrió en Lisboa. En la ciudad de la luz, centramos nuestra investigación en el Arquivo Histórico do Negócios Estrangeiros (AHNE) y la Biblioteca Nacional de Portugal (BNP). En esta última pudimos encontrar obras de referencia general, monografías y revistas, que nos proporcionaron importante información para conformar el marco teórico del trabajo, así como el *espólio* (herencia) de Jaime Batlha Reis en la sección de reservados. En cuanto al primer centro, se convirtió en el centro neurálgico de esta tesis⁸⁹. Fue aquí donde hemos podido recopilar detallados y jugosos informes elaborados tanto por el Ministerio de Negócios Estrangeiros como por los delegados destinados en Ginebra. De igual modo, hemos examinado telegramas y despachos procedentes de las diferentes representaciones diplomáticas, que estaban repartidas por las principales capitales europeas. De manera especial hay que reseñar los informes emitidos por Vasconcelos⁹⁰ desde Ginebra, ricos en comentarios y sugerencias. Sin embargo, a pesar de la amabilidad del personal de este archivo, los principales inconvenientes para su consulta se derivaron de los graves y conocidos problemas estructurales, sobre todo los que atañen a la existencia de criterios de clasificación definidos que dificultan la consulta de importantes fondos. La investigación llevada a cabo en este importante archivo se convirtió en toda una experiencia detectivesca, lo cual conllevó un retraso considerable de los plazos previstos en la

⁸⁹Toda la documentación diplomática portuguesa de 1850 hasta la actualidad procede de este archivo.

⁹⁰Augusto César de Almeida Vasconcelos Correia (1867-1951), doctor en Medicina, fue presidente del Ministerio; ministro plenipotenciario en Madrid; ministro de Negócios Estrangeiros; presidió el 4º Comité de la 9ª Asamblea de SdN, formó parte de las Comisiones de Comunicaciones y Tráfico de la Liga de las Naciones, y presidió el Comité de la Sociedad Conferencia de las Naciones sobre el estudio del conflicto entre Polonia y Lituania. *Anuário Diplomático e Consular Português, 1928-1929* [s.d]. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa: Tipografia Maurício e Monteiro, p. 121.

parte recopilatoria. Aquí también pudimos consultar, previo consentimiento de la familia, los escasos papeles privados procedentes de la documentación personal de Vasconcelos.

Archivos españoles consultados

En España, la investigación transcurrió en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE). El tipo de documentación consultado en este archivo, similar al consultado en Lisboa, fue realizado con la intención de ir hilvanando, a modo de comparación, la actuación española, en la organización supranacional de la SdN. Las monografías y las tesis realizadas en España sobre este campo de investigación (en particular la tesis del profesor Quintana Navarro) me guiaron en la búsqueda y consulta de todo el material documental.

Archivos ingleses consultados

El Public Record Office (PRO) o, el también denominado The National Archives (TNA), ocupó, sin duda, un lugar preminente de los archivos consultados fuera de Lisboa. Como la presente investigación se ha desarrollado en su mayor parte mientras vivía en Londres, y más particularmente residiendo en Richmond, no podía dejar de consultar los ricos fondos, bien organizados y catalogados, que ofrece este archivo. La consulta de la serie Foreign Office Files es casi una obligación para cualquier investigador de la historia de las relaciones internacionales del Portugal contemporáneo. Aquí se practicó un vaciado de las voces “Portugal” y “League of Nations”, para ampliarse con posterioridad con otras muchas relativas a los principales eventos que se discutieron en Ginebra. Con ello pudimos obtener detallados datos sobre los antecedentes y la evolución de los conflictos internacionales que tuvieron lugar en los años de entreguerras. Igualmente, aquí hemos podido consultar una colección impresa de gran utilidad: *The Royal Institute of International Affairs*. En ésta se recogen las principales ideas surgidas de los debates abiertos, o confidenciales, que se realizaban para seguir el desarrollo de aquellos asuntos internacionales que, por su alta significación, requerían una respuesta política.

Archivos suizos consultados

Con una investigación que gira en torno a la SdN, era justo y obligatorio la visita a los Archives de la Société des Nations (ASDN). Este archivo cuenta con muchos documentos impresos y fue muy útil para aspectos relacionados con los conflictos de Manchuria, Etiopía, así como para otras disputas sometidas al arbitraje del organismo internacional. De esta forma, hemos podido obtener datos muy relevantes para este trabajo por medio de las publicaciones oficiales de la SdN, en particular del *Official Journal* y los *Records of the Conference for the Reduction and Limitation of Armaments*, que recogen las intervenciones de los delegados lusos en Ginebra.

Desafortunadamente no fue posible aprovecharse del proyecto de digitalización íntegra del archivo de la antigua SdN, que todavía está en curso, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y que en breve estará disponible (con cerca de 15 millones de páginas de documentos de archivo, correspondiéndose al período de 1919-1945).

6. Plan general de trabajo

Una vez que seleccionamos aquellas cuestiones planteadas ante la SdN, y que atrajeron el interés de Portugal (político, jurídico, social, financiero, o técnico), pudimos trazar el plan de investigación de acuerdo con los principios de sistematización y agrupación de datos y acontecimientos⁹¹.

La presente investigación ha sido dividida en cuatro capítulos, precedidos por un preliminar en el que se analizan tanto aspectos conceptuales como la génesis y estructura de la SdN. Creemos que es interesante este capítulo previo para comprender la evolución de las relaciones internacionales entre Estados desde el “Concierto Europeo”, hasta el sistema de seguridad colectiva garantizado por la SdN. Se hace una descripción del funcionamiento de la política de “equilibrio de poder” y de la *Realpolitik* para explicar cómo el sistema de alianzas secretas, organizado tras la unificación de Alemania, amén de la carrera armamentística que

⁹¹Los criterios para la selección de los acontecimientos estudiados se elaboraron de acuerdo a la perspectiva portuguesa y no a la SdN: la importancia del material seleccionado deriva de su significación para Portugal y no de la importancia que tuvo para la SdN. Racionalmente, en la medida que un asunto era más importante para la organización (y la importancia venía dada por los efectos que provocase en la política de las grandes potencias) en esa misma medida, por lo general, se acrecentaba la actuación de Portugal.

precede a la Gran Guerra, (exacerbada por conflictos nacionales, territoriales, étnico, ideológica), contribuyeron para que emergiese una crítica a ese paradigma de relaciones internacionales. Fue en este el caldo político del que surgió la idea de crear un organismo supranacional. Esto, por lo tanto, nos va a permitir observar en qué medida el sistema de Congresos puede ser considerado como el primer embrión de organización internacional. Completan esta parte introductoria la descripción de la génesis del orden internacional establecido por la SdN, así como la función y composición de los diferentes órganos que conforman dicho organismo.

En el capítulo primero principiamos con un somero repaso a las causas que propiciaron la entrada de Portugal en la Gran Guerra para, a partir de este hito histórico, entender los objetivos perseguidos por Portugal en la Conferencia de Paz de 1919. La consecuencia lógica de la tragedia mundial fue el restablecimiento de un nuevo orden internacional del cual la SdN fue su mejor expresión institucional. Siendo Portugal miembro fundador de este organismo, nada más conveniente que incluir en este primer capítulo el peculiar proceso que llevó a Portugal a acceder a la organización ginebrina y la visión con la que se afrontó su integración dentro de la SdN, que si bien fue esperanzadora en un primer momento, se tornó en desconfianza. La comparativa con el modo en el que España se incorporó a la SdN ayuda a entender las muchas reservas que albergó Portugal tras la formación del nuevo organismo internacional.

En el capítulo segundo estudiamos el primer comportamiento político-diplomático de Portugal en la organización internacional de Ginebra. Ciñéndonos al contexto temporal de la I República, analizamos cuestiones tales como las reparaciones de guerra; el proceder de Portugal en los primeros conflictos y litigios diplomáticos llevados ante la SdN; así como su estrategia acerca de la espinosa cuestión colonial y su respuesta ante los ataques acerca del trabajo forzado de los nativos de sus colonias. Paradójicamente, mientras que la SdN experimentaba un período de crecimiento⁹², Portugal asistía al derrumbamiento de su régimen republicano debido a una innumerable sucesión de Gobiernos inestables. Finalmente, hemos considerado conveniente incluir un apartado, confeccionado a partir de fuentes hemerográficas para pulsar la opinión vertida por figuras prominentes del mundo periodístico acerca de la integración lusa en la SdN.

⁹²Situación que culminó con la crisis económica mundial que afectó con particular intensidad al sistema internacional a partir de 1931.

El capítulo tercero está presidido por los desafíos a los que tuvo que enfrentarse la Dictadura Militar. El primero de estos retos pasaba por la legitimación del nuevo régimen salido del 28 de mayo de 1926 y, para ello, nada mejor que su aceptación en el seno de la SdN, que sería reforzada mediante la ocupación de una vacante dentro del Consejo como miembro no permanente. La política externa de perfil legitimador fue seguida a través del recurso a la SdN y de las prestigiosas fórmulas de los tribunales arbitrales. Aparte de mantener la presión sobre Alemania para que hiciese efectivo el pago de las reparaciones de guerra, a través de un tribunal arbitral internacional, el Gobierno de la Dictadura Militar recurrió a la SdN solicitando un préstamo externo imitando las formas de Austria, Bulgaria y Bélgica. El rechazo de este préstamo por parte de Portugal, por mor de las condiciones leoninas fijadas por la SdN, marcó el futuro devenir de la Historia de Portugal con la aparición de la figura de António de Oliveira Salazar. Los reveses que sufrió Portugal en sus anhelos societarios minaron de tal forma la moral lusa, hasta el punto de poner en tela de juicio la alianza británica. Por último, una cuestión que preocupó a Portugal, por las negativas repercusiones que pudiese tener para sus intereses coloniales, fue el proyecto de Estados Unidos de Europa, presentado por A. Briand en 1929.

Finalmente, el último capítulo se dedica a la política externa de Portugal bajo el régimen de Salazar (Estado Novo), que abarca los “años de conflicto”, en palabras de Walters, y que corresponden al período de maduración de los antagonismos internacionales. La inserción de Portugal en el seno del Consejo no permanente, la posicionó en lugar de privilegio para contemplar, casi enmerme, el desmoronamiento del sistema de seguridad colectivo que la SdN se empeñó en edificar en los años precedentes. El rosario de conflictos y reveses en los que Portugal participó en la búsqueda de una solución (la agresión de Japón a China en Manchuria, la invasión de italiana a Etiopía⁹³, la Conferencia del Desarme, o el conflicto del Chaco⁹⁴) asfaltaron el camino para la invasión de Polonia por Alemania. Finalmente, la guerra civil española le ofreció a la Portugal salazarista una nueva oportunidad para poder afirmarse en el ámbito internacional.

⁹³En estos acontecimientos, la crisis económica de 1929 jugó un papel determinante.

⁹⁴Sobre este conflicto puede consultarse el artículo publicado por BERMEJO ROLDÁN, J.M. (2017). “Portugal e o conflito do Chaco no quadro da Sociedade das Nações (1932-1935)”. *Relações Internacionais (R:I)*, nº 56 (2017), pp. 129-148.

Hemos considerado, igualmente, principiar cada capítulo con una introducción histórica de contextualización dentro del panorama político portugués, para ayudarnos a comprender mejor la relación e interrelación de los hechos investigados. Con esto, pretendemos simplemente realizar una somera descripción de los fundamentos políticos de los tres regímenes que concurren en el marco cronológico impuesto en esta tesis⁹⁵. Partiendo de esta premisa, nuestro objetivo no es polemizar, ni defender ninguna teoría no suficientemente probada por los historiadores especializados en la historia interna de Portugal. Del mismo modo, hemos estimando oportuno comenzar algunos apartados con una suerte de resumen/sumario para que el lector pueda hacerse una ligera idea de lo tratado en estos y para destacar la importancia de estos dentro del trabajo de investigación.

Rematamos esta tesis, lógicamente, con una exposición sintética y analítica de los principales factores que llevaron al fracaso de la SdN y con las principales conclusiones extraídas.

7. Consideraciones previas

A pesar de lo mucho que se viene aludiendo acerca de la presencia portuguesa en la SdN (acaso espoleado por la celebración del I Centenario de esa institución internacional), esas referencias siguen girando en torno a la cuestión colonial, y alrededor de ciertos actores diplomáticos que han sido ungidos, con base a unos juicios entusiastas, como los exclusivos protagonistas de la acción portuguesa en Ginebra. La inclusión de Portugal como miembro fundador de la SdN fue un acontecimiento tan considerablemente relevante que, creemos, justifica el intento de realizar un trabajo orgánico que comprenda la descripción y análisis de la actuación de Portugal en la SdN por espacio de veinte años: es decir, desde la Paz de Versalles hasta el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial. Esta tesis doctoral, que espera servir de base a otros muchos estudios futuros en torno a la presencia de Portugal en la SdN, se presenta tras la celebración, con varios e interesantes actos académicos e institucionales, del I Centenario del primer órgano internacional, con base fija en Ginebra, que aspiraba a acabar con la guerra como medio de respuesta ante una agresión exterior. Si

⁹⁵Comprensible para un lector español poco familiarizado con una bibliografía tan escasa en los catálogos de la editoriales de España.

bien fracasó en este objetivo-como la historia funestamente nos enseñó- los investigadores en el campo de la historia de las relaciones internacionales de Portugal no deberíamos fracasar en la tarea de rescatar de los archivos la información en relación con el desarrollo internacional de Portugal en el marco de la SdN.

El abundante acervo documental sobre la SdN, presente en el Instituto Diplomático no ha encontrado, a su pesar, una digna visibilidad en la historiografía nacional portuguesa, que se ha caracterizado por el débil enfoque en torno a este organismo. En esta realidad podría haber influido el desconocimiento relativo a las fuentes históricas sobre este tema. Esto, unido con la frustración por unos fondos documentales dispersos, con frecuencia inaccesibles, hacen que la SdN, aunque reconocida por el interés que va suscitando, sea poco considerada como objeto de estudio y de reflexión por parte de los historiadores lusos. Sin embargo, consideramos que la explicación más plausible para el relativo desinterés de la historiografía portuguesa por la SdN hay que buscarla en la imagen negativa que la organización ha tenido hasta hace bien poco, lo cual ha actuado como elemento disuasorio para el investigador⁹⁶. Además, cabe añadir que todo ello ha sido fruto del recuerdo que el Estado Novo ayudó a construir sobre la “irrelevancia” de la SdN (centrado en la política “continental” europea) para los intereses portugueses, que eran principalmente coloniales.

Por otro lado, esta tesis viene justificada por el interés que despierta, desde el punto de vista internacional, la participación portuguesa en la SdN. En estos veinte años de “entreguerras” se registraron acontecimientos singulares y rupturas; pero también se dieron regularidades que le confieren un carácter singular a este período de las relaciones internacionales. Por ejemplo, desde el punto de vista de la política internacional, se asistió al acenso de los Estados Unidos y Japón; al auge del nacionalismo, y al despertar del mundo colonial, dominado por Europa. Desde el punto de vista geopolítico, el mundo siguió mirando, aunque en menor medida, hacia Europa (la mayoría de los conflictos que se registraron en este continente fue debido al trazado de las fronteras de los nuevos Estados surgidos tras la I Guerra Mundial): las luchas por la hegemonía política entre Francia y Gran Bretaña; los problemas de las minorías étnicas y lingüísticas; o la aparición de la URSS

⁹⁶Hay un maravilloso artículo de Susan Pedersen en el que se exponen las causas que pueden explicar el olvido historiográfico que ha sufrido la SdN y el momento en que se ha empezado a desempolvar los prejuicios que venía arrastrando dicha organización. Vid. PEDERSEN, S. (2007). “Back to the League of Nations”. *American Historical Review*. Vol.112 (4), pp.1091-1117.

(Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), con un perfil ideológico diferenciado al resto de las potencias. En cuanto a la perspectiva económica, ésta se distinguió por el desarrollo de la base económica mundial capitalista, centrada en pocas y poderosas potencias, hacia posiciones monopolistas e imperialistas. El período de entreguerras coincidió con un ascenso de los nacionalismos y también de nuevas modalidades de proteccionismo económico, poniendo fin a la primera era globalizadora comercial y financiera desarrollada ente 1870 y 1914. Sin embargo, esa circunstancia no bloqueó la intensificación de otras dinámicas transnacionales, principalmente en los planos de cooperación técnica e intelectual, de la que la acción de la SdN, y de varios de sus organismos (en el área de salud⁹⁷), fueron testimonio manifiesto. Esa vida internacional asumió una gran densidad y dejó un interesantísimo vestigio documental, pero en esta tesis hemos tenido que hacer una elección, y decantarse por una opción siempre conlleva un sacrificio. Siendo imposible abarcar en un solo volumen toda la complejidad del internacionalismo en este período, nos hemos centrado en las grandes cuestiones político-diplomáticas, considerando que a partir de aquí se podrá esclarecer y profundizar más fácilmente en otras dimensiones.

Para finalizar, no podíamos de dejar de hacer mención a los obstáculos materiales y técnicos derivados de la declaración de pandemia por culpa del Covid-19, y el consiguiente estado de alarma, decretado en España el 14 de marzo de 2020, que han marcado el tramo final de esta tesis. La cancelación de viajes programados a Lisboa, la imposibilidad de repasar bibliografía en bibliotecas, aparte de otras muchas más trabas impuestas al desarrollo normal de las libertades individuales, casi consiguieron quebrar la fortaleza emocional del doctorando en los meses previos a la conclusión de esta tesis.

⁹⁷Puede verse, por ejemplo, BOROWY, I. (2009) *Coming to terms with World Health. The League of Nations Health Organisation 1921-1946*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

CAPÍTULO PRELIMINAR

**LA SOCIEDAD DE NACIONES COMO INSTRUMENTO
PARA LA SEGURIDAD COLECTIVA**

“Os prometo que ésta será la guerra final: la guerra que acabará con todas las guerras”.

Thomas Woodrow Wilson (1917)

0.1 Justificación de la Sociedad de Naciones

Todo análisis o estudio de un período histórico requiere una profunda reflexión sobre los antecedentes del mismo. Si esta premisa la consideramos imprescindible para cualquier temática histórica, se torna aún más valiosa cuando afrontamos una investigación en el marco de la historia de las relaciones internacionales. A este respecto, Merle subrayó que la revisión de los datos históricos se hace indispensable porque “la historia no sólo proporciona unos puntos de comparación en el tiempo, sino que permite seguir las líneas evolutivas del problema objeto de estudio y la identificación de los factores que desempeñan una función dominante”⁹⁸. Más allá de llevar a cabo un análisis pormenorizado de los acontecimientos que llevaron al desencadenamiento de la I Guerra Mundial y del sistema internacional que la precedió⁹⁹, hemos optado por una síntesis descriptiva de la etapa anterior a la Gran Guerra, con el fin de poder interpretar los mimbres con los que se fueron tejiendo el organismo de Ginebra.

El establecimiento de la SdN se realizó de manera oficial el 10 de enero 1920¹⁰⁰. Fue en el Salón de los Espejos de *Quai D’Orsay*¹⁰¹ de París, tras la primera sesión inaugural del principal órgano del recién creado organismo, en el que se decidió poner punto y final a un sistema internacional que databa del siglo XIX. Se abrieron, con este proceder, las puertas de una nueva forma de organización mundial en el que la Liga de Naciones se erigió como la mejor manifestación de este punto de inflexión en el terreno institucional¹⁰². La creación de la

⁹⁸MERLE M. (1986). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza, pp. 66-67.

⁹⁹Son muchas las investigaciones y monografías que han puesto el foco de atención en este asunto. Vid. McDONOUNG, F. (2011). *The origins of the Second World War*. New York: Continuum; ROBERTS. J.M. (1999). *Twentieth century. The history of the world, 1901 to the present*. London: Allen Lane; o KEYLOR, W.R. (1984). *The twentieth century world: an international history*. New York: Oxford University Press.

¹⁰⁰Coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Versalles.

¹⁰¹Es el término por el que se designa habitualmente también al Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

¹⁰²VIVAS GALLARDO, F. Op. Cit., p, 23.

SdN suponía la culminación a “una necesidad que había sido sentida en el pasado por filósofos y pensadores, en proyectos de paz y en el pensamiento utópico”¹⁰³.

Un año antes, el 25 de enero de 1919, durante la sesión plenaria de la conferencia de paz¹⁰⁴, se adoptó, por unanimidad, una resolución mediante la cual el Pacto¹⁰⁵ de la SdN entraría a formar parte integrante de todos los tratados de paz que sellaron la I Guerra Mundial¹⁰⁶. El contenido de tal acuerdo, en el que participaron inicialmente catorce países¹⁰⁷, estuvo preparado por una comisión especial presidida por Thomas Woodrow Wilson¹⁰⁸. El presidente norteamericano, considerado como uno de los padres intelectuales de la SdN, fue también el artífice de los *catorce puntos* que moldearon la paz tras la guerra.

La SdN, como símbolo del nuevo orden mundial, surgido tras el fin de la Gran Guerra, tenía adjudicada la misión, explícitamente recogida en el Preámbulo del Pacto, de “aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra”¹⁰⁹ con el fin de impedir la repetición de otra contienda similar a la recién sufrida, que segó la vida de más de 15 millones de personas. Sin embargo, el conflicto mundial de 1914, a pesar de sus catastróficas consecuencias, no explica por sí solo el surgimiento de un organismo que, con la misión de salvaguardar la paz mundial, configuró el desarrollo de las nuevas relaciones internacionales. Esto podría ser explicado debido a que la misma conflagración bélica mundial derivó como resultado de una serie de factores políticos, sociales y económicos, que definieron la convivencia internacional desde el siglo XIX, y que acabaron por derrumbarse en la segunda década del siglo XX¹¹⁰.

¹⁰³GAMARRA CHOPO, y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (coords.). (2015). *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Institución Fernando el Católico, p.19.

¹⁰⁴Participaron treinta y dos Estados entre los que no se encontraban los vencidos. En la práctica, las decisiones fueron tomadas por el Consejo de los Cuatro, formado por Clemenceau, Wilson, Lloyd George y Orlando.

¹⁰⁵En esta tesis utilizaremos indistintamente la versión inglesa de la palabra Pacto: “Covenant”.

¹⁰⁶En esto el presidente Wilson fue “indoblegable, insistiendo que en que lo primero es elaborar el Covenant, y llegó a exigir incluso que éste fuese acogido con todas sus letras en el acuerdo de paz con Alemania”. ZWEIG S. (2017). *La desintoxicación mora de Europa y otros escritos políticos*. Barcelona: Plataforma Editorial, p.93.

¹⁰⁷DUROSELLE, J.B. (1976). *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris: Dalloz, p, 55.

¹⁰⁸PENADO, D. J. (2016). *Inseguridad Colectiva. La Sociedad de Naciones, la guerra de España y el fin de la paz mundial*. Valencia: Tirant humanidades, p.46.

¹⁰⁹Pacto de la SdN.

http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto_de_la_Sociedad_de_Naciones.pdf. [Consultado el 15 de agosto de 2015].

¹¹⁰VIVAS GALLARDO, F. Op. Cit., p.23.

Fue la quiebra del sistema internacional en 1914 (sustentada en un equilibrio muy precario) lo que justificó la creación de un nuevo sistema político internacional (encarnado por la organización internacional de la SdN¹¹¹, y en el que muchos vieron la mejor alternativa al equilibrio de poder¹¹²) para que actuase directamente en la resolución de conflictos internacionales. El presidente Wilson¹¹³ venía desde tiempo atrás rumiando la creación de un sistema mundial en el que el *modus procedendi* no fuese el de la diplomacia secreta del pasado. En un discurso pronunciado en el *Ginndhall*¹¹⁴ de Londres, tras el armisticio del 28 de diciembre de 1918, arremetió contra el sistema de equilibrio de poder del siglo pasado¹¹⁵, que, según su criterio, aparte de ser inestable, estaba caracterizado (ese equilibrio) por la vigilancia celosa y el antagonismo de intereses:

Ellos [los soldados aliados] lucharon para suprimir un orden antiguo y por establecer uno nuevo, y el centro y la característica del antiguo orden fue esa cosa inestable a la que solíamos llamar "equilibrio del poder", en que el equilibrio era determinado por la espada que se arrojaba sobre un platillo o sobre otro; un equilibrio que era determinado por el juego inestable de los intereses en pugna [...] Los que han luchado en esta guerra han sido los hombres de las naciones libres que estaban resueltos a que ese tipo de cosas acabara ahora y para siempre¹¹⁶.

Hasta el estallido de la Gran Guerra, el orden internacional vigente, originado a raíz de la reorganización de Europa tras la derrota de Napoleón, supo sobrevivir a pesar de las rivalidades imperialistas, y gracias a una política de equilibrio entre los diferentes Estados. Metterninch lo explicó de la siguiente manera: “[...] proporciona el ejemplo de unidad de esfuerzos de la pluralidad entre Estados contra la correspondiente prepotencia de uno de

¹¹¹Es una organización internacional puesto que ha cumplido una serie de premisas: creada entre dos o más Estados; organiza reuniones periódicas con personal a tiempo completo; adhesión voluntaria; y no desafía la soberanía de los Estados miembros. Vid. PAPP, D. S. (1992). *Contemporary international relations*. Singapore: Macmillan, p. 55.

¹¹²Vid. STEINER, Z. (2005). *The lights that failed. European international history, 1919-1933*. New York: Oxford University Press, p.349.

¹¹³Forjador de una organización universal que conservaría la paz mediante la seguridad colectiva, y no con alianzas.

¹¹⁴Casa consistorial de la capital británica.

¹¹⁵La expresión equilibrio de poder, correspondiente a la inglesa “balance of power”, es la normalmente adoptada en español en los textos de ciencias sociales.

¹¹⁶KISSINGER, H. (1998). *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B, p. 9.

ellos, para contener la expansión de su influjo y para obligarlo a volver al derecho común”¹¹⁷. Sin embargo, la renuncia de Europa a esa ponderación de poderes arrastró al mundo a un horror nunca antes contemplado.

0.2 Las relaciones internacionales en los años del equilibrio de poder

La comprensión de las relaciones internacionales del siglo XIX, y la organización de la política internacional de Europa por medio del denominado *Concierto Europeo* hace necesario el esclarecimiento del significado del Congreso de Viena en la formación de dicho Concierto. Este Congreso (1814-1815), que fundó una “paz duradera” basada en la gestión de la política internacional de los grandes poderes, y en la moderación de la búsqueda de los propios intereses¹¹⁸, fue convocado para resolver las cuestiones políticas, sociales y económicas que se derivaron de los años de guerra contra Napoleón. Su finalidad no fue otra que la de evitar otra guerra de corte napoleónica, y para ello se hacía preciso impedir que ningún país alcanzara un estatus de absoluta preeminencia sobre los demás.

Tras la Revolución de 1789, explotó en Francia, con una potencia aparentemente ilimitada, una guerra ideológica que fue aprovechada por Napoleón, a partir de 1804, para destruir la independencia y la seguridad de las grandes potencias. La intención era hacer de Francia “la maestra” de todo el continente europeo. Para ello, no dudó en violar varios de los principios internacionales que la propia Francia había proclamado durante la Revolución: el principio a la autodeterminación; la no intervención en otros Estados; y el rechazo al recurso de la guerra como medio de conquista. Pero, una vez derrotado Napoleón¹¹⁹, los aliados (Gran Bretaña, Austria, Prusia y Rusia) abordaron la cuestión de la paz con Francia y el diseño de sus fronteras. El 9 de marzo de 1814¹²⁰, en virtud del Tratado de Chaumont, se

¹¹⁷GARCÍA PELAYO, M. (1972). “Contribución a la teoría de los órdenes”. *Politeia. Instituto de Estudios Políticos*, UCV, n°1, p.53.

¹¹⁸Cf. BEST, A., HANHIMÄKI, J.M., MAIOLO, J.A. y SCHULZE, K.E (2004). *International history of the twentieth century*. London: Routledge, p. 5.

¹¹⁹A finales de marzo de 1814, tras la batalla de París, Napoleón abdicó y los Borbones retornaron al trono.

¹²⁰Planteada la posibilidad de convocar a España, Portugal, Suecia y Holanda, la decisión de no llevarla a cabo fue debida con el convencimiento de que ninguna de esas cuatro potencias tenía la capacidad militar suficiente para cumplir con las obligaciones que los firmantes iban a asumir. La decisión de los Cuatro Grandes (Reino

consolidaron las bases para el acuerdo preliminar del primer Tratado de París, que fue firmado el 30 de mayo de 1814¹²¹ bajo un clima en el que predominaron, en palabras de Kissinger, “el equilibrio y no la venganza, la legitimidad y no el castigo”¹²². Una vez que los *Cuatro Grandes* rubricaron con Francia el Tratado de paz; España, Portugal y Suecia (potencias “subaliadas”), sin formar parte de los grandes vencedores, fueron llamados a adherirse a un tratado del que desconocerían formalmente su importante parte secreta¹²³. Portugal, por su parte, que carecía de representación diplomática en Francia, se veía despojada de plenos poderes para participar de forma específica en las negociaciones de paz que se estaban desarrollando en París¹²⁴. No obstante, según apunta Lima Oliveira, “Gran Bretaña, que no aceptaba la hipótesis de que Portugal prescindiera de su protección, se impuso la tarea de cuidar de los intereses lusos en las negociaciones de paz”¹²⁵.

En vista de lo previsto en el artículo 32 del primer Tratado de París (30 mayo de 1814), quedó establecida la convocatoria de un congreso en la ciudad de Viena, en el cual participarían “todas la potencias comprometidas en una u otra parte en la presente guerra”¹²⁶. A la vez, se decretaba que “las relaciones de que debe derivarse un sistema de real y permanente equilibrio de poderes serán reguladas en el congreso con base a principios determinados por las potencias aliadas entre ellas mismas”¹²⁷. Los fundamentos que inspiraron las negociaciones de este congreso fueron los siguientes:

- **Principio de equilibrio** entre las grandes potencias para garantizar la paz.

Unido, Austria, Prusia y Rusia) de no incluir en su nueva alianza a esos cuatro principales secundarios marcaría por primera vez la línea que separaría a las grandes potencias de las secundarias a lo largo de todo el siglo XIX”. TORRE del RÍO, R. de la (2015). *El Congreso de Viena (1814-1815)*. Universidad Complutense de Madrid: Madrid, p.40.

¹²¹Este Tratado fue negociado sin ánimo de venganza a pesar de las enormes pérdidas de vidas humanas y de la humillación sufrida por las tradicionales monarquías europeas. Vid. ALVES PEREIRA, A. C. (2016). “A diplomacia portuguesa no Congresso de Viena, 1815. *IHGB*, 177(470), p.80.

¹²²KISSINGER, H. (1973). *O mundo restaurado*. Río de Janeiro: José Olympio Editora, p.128.

¹²³Cf. TORRE del RÍO, R. de. Op. Cit., p.44.

¹²⁴Integrada en el ejército británico con más de cincuenta mil hombres en la última coalición reunida para enfrentarse contra Napoleón, todavía carecía de representación diplomática en Francia”. Vid. ALVES PEREIRA, A. C. Op. Cit., p. 80.

¹²⁵OLIVEIRA, L. (1968). *História de Portugal*. Lisboa: Guimarães Editores, p. 520.

¹²⁶“Un artículo secreto de ese tratado obligaba a Francia a aceptar que tanto las disposiciones sobre los territorios conquistados por ella como las relaciones mediante las que estableciera un sistema real y permanente de equilibrio de poderes de Europa serían estricta y exclusivamente por las potencias de la Cuádruple Alianza”. “Este artículo secreto fue comunicado ni a las pequeñas potencias, ni a las *sub- aliadas* (España, Portugal y Suecia) que accedieron al Tratado de Paz”. TORRE del RÍO, R. de. Op. Cit., p.48.

¹²⁷PEREIRA CASTAÑARES, J.C.Op. Cit. 74.

- **Principio de legitimidad** histórica de las monarquías acorde con la tradición del Antiguo Régimen.
- **Principio de intervención** en nombre de la paz para mediar, tanto en el plano internacional como en el interior de las naciones, con el fin de restablecer el orden.

Las negociaciones mantenidas en la capital del Imperio austriaco (entre el 23 de septiembre de 1814 y el 9 de junio de 1815) estuvieron presididas por el Príncipe austriaco Klemens von Metternich¹²⁸. Tras el Congreso de Viena, en el que las cuatro potencias vencedoras crearon un grupo para administrar el sistema de seguridad de Europa¹²⁹, si bien se consiguió restaurar el equilibrio del poder europeo, se acuñó de forma indeleble la distinción entre las grandes y las pequeñas potencias. Desde entonces ha pasado a formar parte del nuevo vocabulario diplomático. Podemos decir, para concluir, que el objetivo de este Congreso fue el de evitar la dominación europea por parte de una sola gran potencia, bajo la premisa de que las grandes potencias necesitarían administrar tanto los acuerdos geopolíticos de la guerra napoleónica como los principios que la sustentaban.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el Congreso de Viena abrió las puertas a una nueva forma de relación entre los Estados basada en un nuevo concepto de seguridad colectiva¹³⁰: *el equilibrio de poder*¹³¹.

0.3 El Concierto de Europa

¹²⁸ Principal arquitecto del Congreso de Viena, a la sazón, ministro de Asuntos Exteriores del Imperio Austriaco.

¹²⁹Cf. KISSINGER, H. (1957). *A world restored: Metternich, Castlereagh and the problems of peace, 1812-1822*. London: Weindenfeld & Nicolson, p.5. Henry Kissinger en esta obra ahondó en la fundación del Concierto de Europa con la intención de guiar al mundo hacia un futuro menos caótico que el pasado que le precedía.

¹³⁰ Este último implica un compromiso por parte de todos los Estados de coaligarse contra un agresor. HOFFMANN, S (1987). *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of international Politics*. Colorado: Edit. Westview Press. (traducción de Mc Elroy, P. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: G.E.L., p. 333.

¹³¹ Es la teoría internacional distintiva del siglo XIX, caracterizada por la política de impedir la preponderancia de un estado en particular y de mantener un equilibrio aproximado de poder entre las principales rivales. Vid. HOFFMANN, S. H. (1977). "Equilibrio del poder". *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar, p.313.

El Concierto de Europa¹³² fue el nombre dado a la política de equilibrio de poder que moldeó el orden internacional desde la caída de Napoleón en 1815 (oriundo del Congreso de Viena¹³³), hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, un siglo más tarde. En el plano teórico las cinco grandes potencias (Gran Bretaña, Rusia, Austria, Prusia, a los que se incorporó Francia) implementarían una diplomacia de conferencias para poder llegar a acuerdos en torno a las grandes cuestiones de la política internacional. La denominada *Europa de los Congresos*¹³⁴ fue consecuencia directa de la Cuádruple Alianza¹³⁵. Sin embargo, aunque ésta pretendía ser “baluarte y salvaguarda de la paz entre los Estados, evolucionó más por los caminos de la represión que por los de movimientos liberales”¹³⁶. En palabras de Watson, este sistema fue una “hegemonía colectiva templada por la balanza de poder, por tanto una síntesis de las dos tradiciones opuestas de la demanda europea por el orden”¹³⁷.

El *Sistema de Congresos*, ideado por la Cuádruple Alianza gracias a los impulsos de Metternich¹³⁸, comenzó a funcionar en 1818¹³⁹. En el primer congreso, celebrado en Aquisgrán (Aix-la-Champelle¹⁴⁰), Francia fue admitida en un modelo político en que las periódicas reuniones estuvieron cerca de constituir el “Gobierno de Europa”. Carlsbad, Verona, Troppaud y Laybach, fueron otras de las reuniones más importantes celebradas en el marco de ese paradigma político internacional.

¹³²En palabras de Alan Sharp, “fue esencialmente un club de grandes potencias en el que habitualmente, pero no siempre, se consultaban entre sí cuando surgían asuntos importantes que afectaban a la situación general europea”. SHARP, A. (1991). *The Versailles settlement*. London: Macmillan, p. 43.

¹³³“La historiografía coloca bajo la etiqueta Congreso de Viena no solo las negociaciones que tuvieron lugar en la capital del Imperio austriaco entre el 23 de septiembre de 1814, y el 9 de junio de 1815, sino también el largo proceso por el cual pudo ser finalmente vencido el intento hegemónico de Napoleón Bonaparte, así como las negociaciones políticas entre sus vencedores para imponer una determinada paz a Francia y para establecer y conservar un determinado equilibrio de poder en Europa”. Vid. TORRE del RÍO, R. de (2015). Op. Cit., p. 7.

¹³⁴ Como también se le denomina al Concierto Europeo.

¹³⁵Conformada por Austria, Prusia, Rusia y Gran Bretaña, y creada en el marco del Segundo Tratado de París (20 de noviembre de 1815), concretamente en su artículo 6º, tiene como una de sus misiones vigilar el cumplimiento de los Tratados impuestos a Francia. Esta Cuádruple Alianza “fue un empeño de Castlereagh respondiendo a su idea de que era necesario establecer un sistema permanente de consultas y de salvaguarda de los intereses generales de Europa”. Vid. PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op. Cit., p.81.

¹³⁶ Ibid, p. 80.

¹³⁷WATSON, A. (1992). *The evolution of international society: a comparative historical analysis*. London: Routledge. Cit. SOMBRA SARAIVA, J.F. (2007). *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, p. 47.

¹³⁸Primer ministro del Imperio austriaco.

¹³⁹PEREIRA CASTAÑARES J.C. Op. Cit., p.81.

¹⁴⁰Esta conferencia de Aquisgrán contó con la presencia de Francia, que se unió a los acuerdos de la Cuádruple. A partir de ahora pasó a denominarse Quintuple Alianza.

Este decimonónico modelo internacional instaló una suerte de “asamblea” de las grandes potencias para la gestión de los asuntos de Europa. Por medio de las reuniones periódicas de sus miembros (en lo que ahora denominaríamos *cumbres*) se procuraba encontrar una solución, por mutuo acuerdo¹⁴¹, cada vez que brotaba un serio problema que pudiese significar una amenaza para la estabilidad de Europa. Este sistema internacional llegó a convertirse, *mutatis mutandis*, en una institución que, a diferencia de la SdN¹⁴², ni tuvo un lugar permanente de reunión, ni burocracia, ni mucho menos presupuesto. A semejanza de esta institución, o correspondiéndose al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como apuntó Hobsbawm¹⁴³, el *Concierto de Europa* se convirtió en un medio colectivo que, apartándose de las negociaciones bilaterales, intentó dar solución a los problemas europeos y salvaguardar la aplicación de los acuerdos consensuados. Es debido a ello, por lo que este patrón internacional se ha venido considerando como el primer intento de conformar una organización internacional.

Así pues, tras lo anteriormente expuesto, podría decirse que del siglo XIX emanaron algunos elementos embrionarios que conformaron la SdN de la ulterior centuria: no “solo por el internacionalismo que concernía al mantenimiento de la paz, sino también por la cooperación práctica en asuntos que afectaban el interés de la mayoría de los Estados”¹⁴⁴.

0.4 De la *Realpolitik* a la *Weltpolitik*

La ascendencia del espíritu nacionalista tras la crisis de 1848¹⁴⁵, junto al avance de la industrialización por toda Europa, fueron determinantes en el proceso del cambio producido en el sistema internacional europeo tras el Congreso de Viena. “Las relaciones entre los diferentes Estados europeos estuvieron mediatizadas, entre 1849¹⁴⁶, y 1871, por el esfuerzo de los diferentes movimientos nacionalistas por crear sus propios Estados-nación y por la

¹⁴¹De aquí, el uso de la palabra “concierto”.

¹⁴²Que nació como antítesis del Concierto de Europa.

¹⁴³Cit. PEREIRA CASTAÑARES, J.C. Op. Cit., p.81.

¹⁴⁴VIVAS GALLARDO, F. Op. Cit., p.25.

¹⁴⁵Sofocada a la fuerza

¹⁴⁶Tras el fracaso de las revoluciones europeas de 1848 debido, en gran parte, a la vigencia de los principios básicos de orden establecidos en Viena.

creciente rivalidad entre las principales potencias a causa de las rápidas transformaciones económicas producidas por el proceso de industrialización”¹⁴⁷.

La combinación de esas fuerzas económicas, políticas y espirituales agitaron intensamente el escenario de las relaciones internacionales. Así pues, el sistema de hegemonía colectiva (equilibrio de poder) atravesó tres fases de reajuste antes de que el Imperio alemán reordenase el equilibrio y se regresara, mediante un nuevo modelo de acuerdos, a una renovada etapa de cooperación para la preservación de la paz¹⁴⁸: la guerra de Crimea¹⁴⁹, la unificación de Italia y de Alemania¹⁵⁰.

Los años que transcurren entre 1871 y 1890, estuvieron presididos por un agregado de grandes potencias que se iban fortaleciendo gracias a la industrialización, a la vez que extendían sus dominios a escala mundial. Son los años marcados por la constitución de Estados-nación¹⁵¹ y por “la existencia de nacionalidades que se consideraban oprimidas y que buscaban constituirse en un nuevo Estado-Nación, o bien integrarse en un Estado federal u oponerse al poder existente”¹⁵².

A partir del año 1871, tras la derrota de Francia en la guerra franco-prusiana, se produjo una gran convulsión en el equilibrio de poder con la creación de un poderoso Estado alemán¹⁵³. La unificación de Alemania¹⁵⁴, erigida como potencia de primer orden, certificó la defunción del sistema salido del Congreso de Viena¹⁵⁵. Se dio comienzo a una nueva época en las relaciones internacionales.

¹⁴⁷PEREIRA CASTAÑARES J.C. Op. Cit., p. 133.

¹⁴⁸SOMBRA SARAIVA. J. F. (Org.). (2007). Op. Cit., p. 55.

¹⁴⁹Conocida también como guerra Oriental, que tuvo lugar entre 1853-1856. PEREIRA, J.C. Op. Cit., p. 194.

¹⁵⁰Antes de la Primera Guerra Mundial, en el siglo que transcurrió entre el Congreso de Viena y Versalles, Europa fue el escenario de dos grandes guerras que destacaron sobre otros conflictos: la guerra de Crimea (1854-6), y la que enfrentó a Francia y Prusia (1870-1). GAMARRA CHOPO y FERNÁNDES LIESA, C.R. (coords.). Op. Cit., p.19.

¹⁵¹Una definición de Estado-nación podría ser la de un conjunto de personas que comparte el sentimiento de formar un todo que hace cuerpo de Estado. PEREIRA, J.C. Op. Cit., p. 194.

¹⁵²Ibid.

¹⁵³ La proclamación del Segundo Imperio Alemán (II Reich) tuvo lugar en el Salón de los Espejos del Palacio de Versalles el 18 de enero de 1871.

¹⁵⁴ Articulada por Otto von Bismarck, ministro-presidente del Reino de Prusia desde 1862, y canciller imperial desde 1871. Su genio logró que la unificación no degenerase en una guerra con el resto de poderes europeos (le bastó doblegar a Francia, sin embargo, era consciente del reequilibrio de poderes que debía operarse desde la precaria posición del recién nacido Imperio Alemán.

¹⁵⁵“El sistema de Estados no volvió más a los objetivos rectores del Concierto Europeo”. SOMBRA SARAIVA, J. F. Op. Cit., p.78.

La tradición historiográfica ha venido subdividiendo en dos períodos las relaciones internacionales entre 1871 y 1918: en primer lugar, la etapa que se extiende desde 1871 a 1890. En ésta, la dinámica de la diplomacia europea y las relaciones internacionales estuvieron reguladas por las alianzas del sistema de Bismarck. El segundo período (1890-1914), que quedó inaugurado por la dimisión de Bismarck, estuvo caracterizado por el fortalecimiento ofensivo de la política exterior alemana¹⁵⁶ y la bipolarización del poder europeo en bloques¹⁵⁷.

Las concepciones políticas de Bismarck estuvieron dirigidas a garantizar la integridad del Imperio alemán contra los recelos de las otras potencias europeas ante la hegemonía alemana, y “contra la revancha francesa por la pérdida de Alsacia y Lorena”¹⁵⁸. Para ello, el canciller urdió una estrategia que buscaba la neutralización de Francia (por medio de su aislamiento impidiendo que otros Estados pudiesen aliarse con ella) y, al mismo tiempo, alejar cualquier enfrentamiento con otro Estado poderoso¹⁵⁹. Esa estrategia, materializada en una serie de alianzas, quedó bien esbozada en una declaración que Bismarck realizó el verano de 1877: “debemos propiciar la creación de una situación global en la que todos los poderes, excepto Francia, nos necesite, y sean mantenidos, gracias a sus mutuas relaciones, lejos de la posibilidad de forjar alianzas contra nosotros”¹⁶⁰. Este conjunto de acuerdos internacionales, conocido en la historiografía como *Sistema de Bismarck*, se divide tradicionalmente en tres períodos:

1. La entente o acuerdo de los Tres Emperadores (1872-1873). Bismarck consiguió reunir en Berlín (al lado del anfitrión, el emperador Guillermo I) al emperador Francisco José, de Austria y Hungría; y al zar de Rusia, Alejandro II, con el fin de llegar a un acuerdo (de poco alcance) que ligara a las tres potencias más conservadoras de Europa¹⁶¹.

¹⁵⁶El nuevo rumbo que el káiser Guillermo II le impuso a la política exterior de Alemania, con el objetivo de situarla en una situación hegemónica, es conocida como *Weltpolitik*. Este término se contrapone al de *Realpolitik*, que define la acción política de Bismarck. En ésta, despojada de consideraciones idealistas, primaba lo real y los intereses concretos.

¹⁵⁷Cf. SOMBRA SARAIVA, J. F. Op. Cit., p.82.

¹⁵⁸“El Tratado de Frankfurt, firmado en 1871, que puso fin a la guerra franco-prusiana, fue de gran dureza para Francia”. SOMBRA SARAIVA, J. F. Op. Cit., p.91.

¹⁵⁹En especial la neutralización de Rusia.

¹⁶⁰Cit. SOMBRA SARAIVA, J. F. Op. Cit., p.92.

¹⁶¹Muchos ven en este acuerdo un paralelismo con la Santa Alianza.

2. El fracaso de primer sistema bismarckiano, debido a las diferencias entre Rusia y Austria-Hungría en los Balcanes, dejó paso a un nuevo sistema de alianzas formado por tres pilares: la doble alianza en 1879 entre Alemania y Austria; una renovación del Tratado de los Tres Emperadores en 1881; y una Triple alianza, de carácter secreto, entre Austria, Alemania e Italia, en 1882.

3. El tercer sistema, con el objetivo de alejar cualquier entendimiento entre Francia y Rusia, renovó la Triple Alianza (1887); presionó a Italia para que llegase a un acuerdo con Gran Bretaña para el mantenimiento del status quo de la zona¹⁶²; y se selló el Tratado de Reaseguro, que vinculaba a Alemania y Rusia en el mantenimiento de la neutralidad en caso de que una de ellas entrase en guerra contra otra gran potencia¹⁶³.

Todo este sistema se desmoronó en 1890 con la salida del canciller por las desavenencias con el káiser Guillermo II¹⁶⁴. Este hecho “es interpretado por la literatura como un punto de inflexión, no solo de la política externa de Alemania, sino también de las relaciones internacionales entre los Estados europeos”¹⁶⁵. Así, de la política conservadora del período bismarckiano, se pasó a una nueva política internacional más agresiva (Weltpolitik) fundamentada en el reparto del mundo, en intereses económicos y estratégicos¹⁶⁶. Alemania, que no perdió la oportunidad de subirse al carro del imperialismo¹⁶⁷, comenzó a construir una marina de guerra, hecho que la hizo colisionar con Gran Bretaña y, posteriormente, con Francia.

¹⁶²Con este acuerdo, Bismarck se aseguraba la asociación, indirecta, de Gran Bretaña en su red de sistemas. Este tratado fue reforzado con la adhesión de Austria-Hungría

¹⁶³Esta neutralidad no se observaba en caso de que las potencias fuesen Austria-Hungría o Francia.

¹⁶⁴Este nuevo emperador se opuso a renovar el Tratado de Reaseguro. Esto hizo que Rusia, en 1893, firmase un acuerdo con Francia. Esto hacía fracasar el sistema del anterior canciller.

¹⁶⁵SOMBRA SARAIVA, J. F. Op. Cit., p.113.

¹⁶⁶Experimentándose desde entonces el máximo apogeo de la paz armada.

¹⁶⁷Según Norman Lowe, puede definirse como “la construcción de un imperio mediante la ocupación de un territorio en el extranjero”. Vid. LOWE, N. (2013). *Mastering modern world history*. London: Palgrave Macmillan, p.4. Hay que recordar que el tardío interés de Alemania por el expansionismo imperialista (cuando el resto de potencias europeas estaba repartiéndose África y Asia) se debe a que estaba en pleno proceso de unificación.

Gran Bretaña, presionada por esa política expansionista alemana, decidió salir a la arena internacional con la firma de un acuerdo con el Japón meiji¹⁶⁸. No obstante, el golpe de efecto se produjo cuando Francia y Gran Bretaña, en 1904, olvidando sus pésimas relaciones¹⁶⁹, llegaron a un entendimiento cordial¹⁷⁰ en cuanto a sus intereses coloniales. Por su parte, los rusos, tras ser derrotados en la guerra ruso-japonesa (1904-1905), con una actitud algo más sumisa, firmaron un acuerdo con Gran Bretaña en 1907.

De esta manera, a la Triple Alianza de Alemania, Austria-Hungría e Italia, se le opuso una Triple Entente (Francia, Rusia y Gran Bretaña). Esta *paz armada* de alianzas y exacerbación nacionalista necesitó de una serie encadenada de crisis internacionales (Marruecos, Bosnia Herzegovina y dos guerras balcánicas) para que todo estallase en una Gran Guerra, “como no había habido otra”, con el detonante del atentado de Sarajevo.

El abandono de una política exterior cautelosa y conservadora por parte de Alemania, sustituida por una política más agresiva, amén de muchos errores diplomáticos, contribuyeron al desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial.

Para finalizar este apartado, y sirviendo a la vez de preámbulo del siguiente, he creído pertinente realizar una pequeña genealogía de los diferentes proyectos de regulación internacional y de las utopías pacifistas del pensamiento europeo¹⁷¹. De este modo, podríamos destacar los proyectos de Pierre Dubois, Campanella o Tomás Moro que, aunque utópicos, sirvieron de base a posteriores análisis jurídicos de índole internacional. Pero, fueron autores como Emeric de Crucé¹⁷², William Penn¹⁷³, o el Abad de Saint-Pierre¹⁷⁴, los precursores de la Paz Perpetua de Kant¹⁷⁵. En esta Paz Perpetua, de 1795, Kant planteaba una Liga, o una SdN, que llevase a los pueblos del mundo a la seguridad por medio de una

¹⁶⁸El objetivo es poner freno a la expansión rusa por Asia.

¹⁶⁹Por los acontecimientos de Fashoda.

¹⁷⁰En este acuerdo, o buen entendimiento (Entente Cordiale) Francia reconoció la ocupación de Egipto por Gran Bretaña, y los británicos la de sus aliados franceses en Marruecos.

¹⁷¹Sobre los antecedentes intelectuales de la SdN puede consultarse OLIVERIA, P. A. (2020). *Sociedade das Nações (1920-1946). Promesas e legados*. Lisboa: Biblioteca Nacional/Instituto Diplomático, pp.24-29.

¹⁷²*Discurso de las ocasiones y los medios para establecer una paz general y la libertad de comercio en el mundo*.

¹⁷³*Ensayo sobre la paz presente y futura de Europa*.

¹⁷⁴*Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, publicado en 1713

¹⁷⁵Cf. GAMARRA CHOPO y FERNÁNDES LIESA, C.R. (coords.). *Op. Cit.*, p.19

constitución internacional. Huelga mencionar la fuente de inspiración que esta obra supuso para los fundadores de la SdN.

0.5 La génesis de la Sociedad de Naciones

Con el cese de las hostilidades en otoño de 1918¹⁷⁶, se firmaron “varios tratados que tenían como objetivo intentar la resolución de los numerosos problemas planteados por la guerra y, al mismo tiempo, solucionar algunos anteriores”¹⁷⁷. De todos los tratados¹⁷⁸, “el más importante, por lo que significó, y para las consecuencias que tuvo como pretexto usado por Hitler para desencadenar la II Guerra Mundial, fue el Tratado de Versalles”¹⁷⁹. En la Conferencia de Paz de París, aparte de negociar el nuevo mapa europeo por medio de varios tratados, también se confeccionó un nuevo sistema internacional, sustanciado en la SdN, para legitimar el nuevo equilibrio mundial de post guerra.

Pero, poder conocer los orígenes de la SdN, hay que remontarse a mayo de 1916¹⁸⁰, fecha en la que el presidente Wilson¹⁸¹ respaldó públicamente, por primera vez, un plan de organización mundial. Sin embargo, ya el año anterior, el ministro de Exteriores británico, E. Grey¹⁸², se puso en contacto con el confidente de Wilson, el coronel House¹⁸³, para proponerle la creación de una Sociedad de Naciones”¹⁸⁴ que se comprometiese a imponer el

¹⁷⁶El 11 de noviembre de 1918, el primer ministro de Gran Bretaña, David Lloyd George, anunció la firma del armisticio entre Alemania y las potencias aliadas: “Espero que podamos decir que, en esta decisiva mañana, ha llegado el fin de todas las guerras”. Cit. KISSINGER, H. (1998). *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B p. 214.

¹⁷⁷ALGUACIL CUENCA, P. (2006). “España: de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas”. *Anales de Derecho*, nº24, pp. 303-304.

¹⁷⁸ Versalles con Alemania, Trianón con Hungría, Saint-Germain con Austria, Sèvres con Turquía y Neully con Bulgaria. Vid. TORRE, M^a R. de (1977). *La Sociedad de Naciones*. Madrid: Planeta, p. 15.

¹⁷⁹ALGUACIL CUENCA, P, Op. Cit., p.304. Fue firmado el 28 de junio de 1919 entre Alemania y las potencias vencedoras, estableciendo las definitivas condiciones de la paz. Por parte alemana firmaron Bell y Muller y por los aliados Lloyd George, Clemenceau, Wilson, Orlando y Sayonji. Más tarde se adhirieron veintisiete países.

¹⁸⁰En el mismo año, Leonard Woolf (que contrajo matrimonio con la escritora Adeline Virginia Stephen, más conocida Virginia Woolf) publicó el tratado *International Government*, que influyó poderosamente en la creación de la Sociedad de Naciones.

¹⁸¹ARMSTRONG, D., LLOYD L., y REDMOND, J (2004). *International organizations in world politics*. London: Palgrave Macmillan, p.17.

¹⁸²Fue ministro de Exteriores desde 1905 hasta 1916.

¹⁸³Edward M. House, más conocido como el coronel House, fue un político y diplomático norteamericano.

¹⁸⁴El término Sociedad de Naciones, desconocido hasta 1914, fue acuñado, por primera vez por el Profesor H. Lowes Dickinson. Durante el desarrollo de la Guerra, políticos y académicos comenzaron a bosquejar fórmulas

desarme y la solución pacífica de las disputas”¹⁸⁵. Pero, sin entrar aquí a debatir sobre el origen americano o británico de la SdN, la idea de la creación de una organización internacional fue cobrando forma, bajo el patrocinio de académicos y políticos, y casi de manera paralela, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos. Así surgieron tanto la *British League of Nation*, idea de Asquith¹⁸⁶ y de Grey, como su homóloga americana, *The League to Enforce Peace* (LEP), auspiciada por el otrora presidente W.H. Taft y Henry Cabot Lodge¹⁸⁷. Las discusiones de Wilson y House sobre este asunto se prolongaron durante el año de 1918 con propuestas francesas y británicas, que luego fueron vertidas durante las negociaciones de paz de París¹⁸⁸.

Igualmente, con los esfuerzos de esta misma empresa, merece la pena recogerse el mensaje dirigido por el Papa Benedicto XV a todas las potencias beligerantes, en 1917, para que trabajasen conjuntamente en la búsqueda de la paz¹⁸⁹ y reconociesen las razones superiores de la paz. Para este objetivo demandaba que “redujesen de manera simultánea sus ejércitos a un nivel compatible con su seguridad interna para luego pasar al establecimiento de un sistema de arbitraje obligatorio contra cualquier Estado que rechazara el procedimiento o no cumpliera con lo establecido”¹⁹⁰.

En esta carrera por establecer una organización internacional de postguerra, Gran Bretaña, aunque estaba muy concentrada en ganar la guerra, no descuidó la idea de la creación de una Liga¹⁹¹. En 1917 se formó una comisión compuesta por historiadores y funcionarios del Foreign Office¹⁹², que estuvo presidida por el experto en derecho internacional, Lord Phillimore. Este comité, conocido como la *Comisión Phillimore*, “propuso un compromiso de Estados vencedores para recurrir a la guerra sin someter las disputas a arbitraje o a la conferencia de Estados miembros que harían recomendaciones para

que acogiesen sus propias ideas de organización internacional de post guerra. Vid. HENING, R. (1973). *The League of Nations*. Edinburgh: Oliver and Boyd, p. 19

¹⁸⁵Sir Edward Grey al coronel E. M. House, 22 de septiembre de 1915. Cit. Arthur S. Link (1979). *Woodrow Wilson, Revolution, War, and Peace*. Arlington Heights, Illinois: Harlan Davidson, p. 74.

¹⁸⁶HH. Asquith, primer ministro de Gran Bretaña.

¹⁸⁷Posteriormente, se convirtió en el crítico más acérrimo de la SdN.

¹⁸⁸PEREIRA CASTAÑARES J. C. Op. Cit., p.325.

¹⁸⁹El 1 de agosto de 1917, el Papa Benedicto XV, hizo un llamamiento a los Jefes de los pueblos beligerantes para que pusiesen fin a una guerra que, según se recoge en su carta era “un suicidio de la Europa civilizada”. Esta carta, en la que condenó la I Guerra Mundial como una “matanza inútil” puede consultarse en este enlace:

<http://www.pas.va/content/accademia/en/magisterium/benedictxv/1august1917.pdf>

¹⁹⁰Cit. VIVAS GALLARDO, F. Op. Cit., p27.

¹⁹¹Bajo el patronazgo de David Lloyd George, primer ministro entre 1916 y 1922.

¹⁹²Lord Robert Cecil y el general Smuts constituyeron dicha comisión.

la resolución pacífica”¹⁹³. El proyecto oficial emitido por esta comisión, distinguido con el nombre de *Plan Philimore* (casi concomitante al cese de las hostilidades), que adolecía de ortodoxo y conservador, “preveía un organismo que, sin interferir apenas en la soberanía de los Estados, atenuase el conflicto y reforzara la diplomacia tradicional de equilibrio de poder”¹⁹⁴.

Sin embargo, más importante y decisivo fue el famoso discurso que el presidente norteamericano, W. Wilson¹⁹⁵, pronunció en el Congreso el día 8 de enero de 1918. Fue aquí, en la presentación de sus famosos *Catorce Puntos*¹⁹⁶ (usados para moldear la paz tras la Guerra), cuando presentó un plan acerca de la creación de un organismo internacional superior (el último punto de esos catorce) “con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños”¹⁹⁷. Empero, fue en enero de 1917, cuando el presidente norteamericano, en un claro reclamo del liderazgo mundial, exigió “un nuevo orden mundial basado en la creación de una SdN, en el desarme y en la libertad de navegación”¹⁹⁸.

Estas catorce propuestas¹⁹⁹ fueron recogidas y asimiladas en Gran Bretaña por el general Jan Christian Smuts, quien publicó un proyecto más estructurado al que fue presentado por la Comisión Philimore, a finales de 1918. En este trabajo²⁰⁰, “que influyó tanto en las ideas del propio presidente estadounidense como en las negociaciones de paz de París”²⁰¹. El general Smuts compiló aquí, de forma definitiva, variados proyectos y discusiones para dar forma a una SdN. Aquí se dejaba claro que el organismo internacional

¹⁹³STEINER, Z. (2005). Op. Cit., p.32.

¹⁹⁴PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op. Cit., p.326.

¹⁹⁵Recordar que era catedrático de Derecho Político.

¹⁹⁶Los Catorce Puntos de Wilson fueron presentados en respuesta al Decreto de Paz soviético del 6 de octubre de 1917. En este decreto, Rusia (hay que recordar que la Unión Soviética no fue creada oficialmente hasta 1922) “considera la paz inmediata, sin anexiones (es decir, sin conquistas de territorios ajenos, sin incorporación de pueblos extranjeros por la fuerza) ni contribuciones, como una paz justa y democrática, como la que ansía la aplastante mayoría de los obreros y de las clases trabajadoras que todos los países beligerantes, agotados y campesinos rusos han reclamado del modo más categórico y tenaz después del derrocamiento de la monarquía zarista”

http://grupgerminal.org/?q=system/files/1917.11.08.decretopaz.lenin_.pdf

¹⁹⁷OMANCZYK, E. (1976). *Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y de la ONU*. Fondo de Cultura Económica, p. 212.

¹⁹⁸TOOZE, A. (2018). *El diluvio. La Gran Guerra y la reconstrucción del orden mundo (1916-1931)*. Barcelona: Crítica, p. 93.

¹⁹⁹Según Tooze, “los Catorce Puntos eran un manifiesto en tiempos de guerra que encaja perfectamente con el relato de la hegemonía global norteamericana de mediados de siglo”. Ibid.

²⁰⁰Con el título *The League of Nations. A Practical Suggestion*.

²⁰¹PENADO, D. J. (2016). Op. Cit., p.47.

“no debería ser una mera agencia para resolver disputas, sino un gran órgano de vida pacífica de la civilización, coordinando todo tipo de actividades internacionales”²⁰².

Francia, por su parte, en los preliminares de la SdN, se mantuvo contraria a las propuestas lanzadas desde el mundo anglosajón. Las tesis francesas, desarrolladas en la *Association française pour la Société des Nations*, fueron dirigidas por Léon Bourgeois, experto jurista francés. El proyecto francés de organización internacional albergaba el “temor generalizado de un posible revanchismo alemán, lo que en la práctica se traducía en un llamamiento a la *realpolitik*”²⁰³. Si bien Léon Bourgeois llegó a conclusiones similares a las anglosajonas, en cuanto a la urgencia de conformar una organización mundial que salvaguardase la paz, éste añadía la idea de una entidad dotada de una autoridad práctica y armada como proposición para la eficaz prevención de futuras guerras²⁰⁴.

La SdN, que vio la luz en la Conferencia de París²⁰⁵, llevaba un gran componente americano en su ADN²⁰⁶. Para Wilson, esta sociedad internacional democrática debía erigirse, como sostiene Schwarzenberger, en una “comunidad de poder”²⁰⁷ con el fin de regular de una forma completamente nueva el sistema de las relaciones internacionales basada en la seguridad colectiva y el multilateralismo. Para ello, la nueva organización internacional tendría que enterrar de forma definitiva la política practicada antes de la Guerra: las negociaciones y las alianzas particulares entre Estados; los acuerdos secretos y el armamentismo; en definitiva, el equilibrio de poder. Así pues, la SdN nacía para superar la frágil herencia impuesta por el *Concierto Europeo*²⁰⁸. Como afirmó Mazower, “la SdN representó un puente entre el mundo imperial del siglo XIX y el auge del Estado nación del siglo XX, cuya esencia multilateral debía ayudar a consolidar la transparencia por encima del

²⁰²PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op. Cit. p. 326.

²⁰³PENADO, D. J. (2016). Op. Cit., p.47.

²⁰⁴PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op. Cit., p. 327.

²⁰⁵La Conferencia de París quedó formalmente inaugurada el 10 de enero de 1919. El lugar y la hora marcaban el aniversario de la fundación del Imperio alemán en el Salón de los Espejos en el palacio francés de Versalles en 1871. La paz del Congreso de Viena, con el que se le suele comparar, contó sólo con cinco potencias, sin embargo en la Conferencia de París participaron treinta y dos Estados y más de mil delegados venidos de todos los continentes. El clima de confusión en París fue tal, que “contribuyo al curso errático e improvisado de los trabajos de la Conferencia”. Vid. PEREIRA, J.C. Op. Cit., p330.

²⁰⁶Muy presente estaba la “idea americana de democracia, la cual no aspira meramente a la soberanía popular, sino que reconoce además como objetivo de la política la inestabilidad de los derechos del hombre y la libertad del individuo”. SALIS, J. R. de (1961). *Historia del mundo contemporáneo. Tomo III*. Madrid: Ediciones: Guadarrama, p.62.

²⁰⁷SCHWARZENBERGER, G (1971). *La política del poder*. Méjico: FCE, p.238

²⁰⁸La principal misión de la SdN era preservar la paz en lugar de simplemente dividir el poder.

secreto y la participación por encima de la exclusión”²⁰⁹. La multilateralidad y la adopción de una diplomacia más abierta y pública permitían romper con las viejas prácticas del sistema internacional del siglo XIX. Sin embargo, la visión paternalista liberal de muchos políticos del Whitehall llevaron a considerar la SdN como” una concertación actualizada de las grandes potencias, al estilo de la que había logrado mantener la paz durante casi un siglo tras el Congreso de Viena”²¹⁰.

El nuevo sistema internacional, no obstante, quedó rápidamente huérfano de uno de sus principales artífices: Estados Unidos²¹¹. Muchos autores señalan que la ausencia de Washington (su incorporación fue rechazada por parte de un Senado de marcado carácter conservador²¹²), se erigió en una tara tan significativa que arrastró a la SdN hacia su propio fracaso. El presidente Wilson advirtió a los americanos que el mundo se encontraría en “una absoluta desesperación si América desertase”²¹³. Aunque esto es entrar en el terreno especulativo de la historia, desde una perspectiva retrospectiva, cabe preguntarse si los insistentes y violentos golpes de los totalitarismos nacionalistas hubiesen podido ser frenados con la presencia de Estados Unidos como miembro de pleno derecho en la SdN²¹⁴.

0.6 Estructura de la Sociedad de Naciones

En el 10 de enero de 1920, con la entrada en vigor del Tratado Versalles, nació oficialmente la SdN con el objetivo de buscar la eficacia, en palabras de Walters,”en la organización de un orden político y social mundial, en el que los intereses comunes de la humanidad podían ser observados y servidos por encima de las barreras de la tradición nacional, diferencia racial o distancia geográfica”²¹⁵. De esta forma, el orden mundial sería garantizado por un organismo multilateral (que representó el primer intento en la historia de

²⁰⁹MAZOWER, M. (2012). *Governing the world: the history of an idea*. London: Allen Lane Penguin, p.116.

²¹⁰MAZOWER, M (2018). *La Europa negra*. Valencia: Barlin libros, p.82.

²¹¹Ni Alemania, ni la Rusia soviética se encontraban entre los miembros fundadores.

²¹²“La iniciativa presidencial fue bloqueada desde el Comité de Relaciones Exteriores de Senado, presidido y dominado por enconado enemigo del presidente, Henry Cabot Lodge” DAVID, J. Op. Cit., p. 49.

²¹³FLETCHER, T. (2017). *The naked diplomat*. London: Willian Collins, p. 61.

²¹⁴Lloyd George creyó que la SdN sin la presencia de Estados Unidos era una inútil, sino peligrosa, institución. Cit. STEINER. Z. Op. Cit. p.350.

²¹⁵Cit. PEREIRA, J. C. Op.Ct., 331.

la humanidad de establecer una organización política dotada de órganos permanentes de carácter universal²¹⁶) con la principal tarea de salvaguardar la seguridad colectiva.

Esta nueva administración internacional, establecida en la ciudad neutral de Ginebra (Suiza)²¹⁷, quedó estructurada por tres órganos principales: la Asamblea, el Consejo y la Secretaría General²¹⁸.

La Asamblea: venía a ser el órgano democrático de la SdN. Estaba formado por todos los Estados miembros de la SdN²¹⁹. Cada Estado podía enviar hasta un máximo de tres delegados. Este órgano, que se reunía una vez al año por el mes de septiembre, abría sus reuniones al público. La Asamblea contaba con un Comité Ejecutivo que tenía la tarea de elegir los miembros no permanentes del Consejo. A cargo de la Asamblea, también se encontraban una serie de órganos subsidiarios (comités) técnicos, estando todos los Estados representados en cada comité. Entre las principales decisiones que tenía asignada la Asamblea estaba la de admitir a nuevos Estados miembros. La unanimidad que se le exigía a la Asamblea perjudicaba el alcance práctico de las deliberaciones.

El Consejo: de carácter político, al igual que la Asamblea, quedaba regulado por el artículo 3 de Pacto²²⁰. Estaba compuesto por cuatro (más tarde por cinco) miembros permanentes: Francia, Italia, Japón y Reino Unido²²¹. Igualmente, contaba con un Consejo no permanente²²² cuyos miembros eran elegidos por la Asamblea para un período de tres años. Se reunía con una periodicidad de cuatro a seis veces al año con un nuevo presidente en cada reunión. Este órgano encarnó, según la óptica de las

²¹⁶Vid. VECCHIO, G. (1931). "La Société des Nations au point de vue de la philosophie du droit international" *RCADI*. Vol. IV, pp.541-649.

²¹⁷La sede de la SdN fue fijada en el Pacto, concretamente en su artículo 3. Aunque Bélgica deseaba convertirse en el emplazamiento de la SdN, el presidente Wilson optó por Suiza previendo una futura inclusión de Alemania, ya que para éste país podría asociar Bélgica con la derrota en la Gran Guerra.

²¹⁸Para una visión más detallada sobre la estructura y funcionamiento de la SdN, puede consultarse: REINALDA, B. (2009). *Routledge history of international organizations*. New York: Routledge, pp. 197-200.

²¹⁹Los problemas surgidos para reunir a este órgano, que dependía de la cesión de amplios edificios de la ciudad de Ginebra, llevó a la construcción del Palacio de las Naciones. Este edificio, el segundo mayor en Europa en aquella época, se construyó en 8 años (1928-1936).

²²⁰La primera reunión del Consejo, formada por 42 Estados fundadores, tuvo lugar el 16 de enero de 1920.

²²¹Desde 1926 hasta 1933 Alemania formó parte de este Consejo Permanente. La Unión Soviética lo fue desde 1934 hasta 1939.

²²²Se incrementó a seis en 1922 y, en 1926 a nueve. Debía de tomar decisiones por unanimidad, incluyendo a los miembros no permanentes.

pequeñas potencias, el elitismo de la Santa Alianza²²³. La creación de este órgano respondía a la necesidad de dirimir cuestiones internacionales en un comité más pequeño que el de la Asamblea. El equilibrio de poder entre Estados estaba tan presente en la elección de los miembros del Consejo que Claude llegó a decir que era algo así como una nueva edición institucionalizada del Concierto de Europa “incorporando los principios de definición legal de autoridad, términos de referencia, continuidad institucional, regularidad de la sesión y composición equilibrada de representantes de grandes y pequeñas potencias”²²⁴.

La Secretaría Permanente: consistía en una Secretaría General (artículo 2) con uno o dos vicesecretarías. Este órgano, el más innovador de la SdN, era designado por el Consejo después de la aprobación de la Asamblea. El primer Secretario General, sir Eric Drummond²²⁵, ocupó este puesto desde abril de 1919 hasta julio de 1933, fecha en la que fue reemplazado por el francés Joseph Avenol. El último Secretario General, desde agosto de 1940, hasta abril de 1946²²⁶, fue el irlandés Séan Lester. En un primer momento, la Secretaría²²⁷ estuvo localizada en Londres, pero en octubre de 1920 se instaló en Ginebra²²⁸.

A estos órganos societarios, estaban vinculados, aunque operaban de forma independientes, dos instituciones de corte internacional: el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, con sede en La Haya (en virtud del artículo 14 del Pacto); y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya constitución fue contemplada en la parte XIII del Tratado de Versalles. Sin embargo, aunque la OIT no estuvo incluida en el Pacto, por medio

²²³PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op. Cit. p. 334.

²²⁴CLAUDE, Jr. IL. (1966) *Swords into plowshares. The problems and progress of international organisation*. London: University of London Press, p. 38.

²²⁵El profesor José Luis Neila señala que la elección tanto del diplomático británico para desempeñar el cargo de Secretario General, como la elección de Ginebra como sede de la SdN, cuna del calvinismo, expresaba de manera elocuente la impronta anglosajona del nuevo sistema internacional. Vid. PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op.Cit. p. 332. También podría alegarse que la elección de Ginebra como sede de la SdN, denotaba el predominio europeo de este organismo: con dos Estados africanos (Liberia y Etiopía) y seis asiáticos, la mayor parte de sus miembros procedían de Latinoamérica y Europa.

²²⁶La SdN quedó oficialmente disuelta en la vigésimo primera (y última) Asamblea. Sin embargo, a pesar de no haber cumplido con sus objetivos, la experiencia acumulada por la SdN, así como su patrimonio, fue heredado por las Naciones Unidas, órgano creado en la Conferencia de San Francisco el 24 de octubre de 1945.

²²⁷Contaba con 11 secciones.

²²⁸Antes de elegirse Ginebra como sede de la SdN, la Secretaría se encontraba en Londres. En Ginebra, este órgano se instaló en el Hôtel National. En este mismo lugar también se reunía el Consejo Permanente de la SdN.

del artículo 23 pasaba a formar parte en el alma del sistema internacional: “se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanas para el hombre, la mujer y el niño, tanto en sus propios territorios como en todos los países a los que se extendieran sus relaciones comerciales e industriales, estableciendo con ese objeto y manteniendo las organizaciones internacionales necesarias”²²⁹.

El nuevo proyecto de organización internacional, que nació de una idea remota de buscar soluciones pacíficas a las disputas entre Estados, se dotó de un gran armazón, que fue razón de su existencia, y conformó su corpus jurídico: el Pacto de la SdN²³⁰. El programa de ese Pacto, resumido bajo la fórmula de arbitraje, seguridad y desarme²³¹, fue aprobado en abril de 1919. Con veintiséis artículos y un preámbulo, pasó a quedar incluido en la I Parte del Tratado de Versalles²³². Los Estados que firmaron el Pacto se comprometieron a aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; mantener a la luz del día relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor; observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos; y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados”²³³.

De entre los artículos más importantes de esos corpus, pilar de la actividad societaria, se encontraban aquellos que establecían que la SdN debía involucrarse ante cualquier amenaza para la paz (artículo 11.1)²³⁴; el derecho de la SdN de promover acuerdos para resolver conflictos de manera pacífica (artículos 12-14); y el derecho de imponer sanciones contra aquellos Estados que quebranten los acuerdos del Pacto (artículo 16).

²²⁹Artículo 10 de Pacto.

²³⁰El texto final fue presentado por Wilson, el 28 de abril de 1919 en la quinta sesión plenaria. El texto del Pacto, en el que trabajaron, aparte del presidente norteamericano, Léon Bourgeois, el general Smuts y el coronel House, procedía de uno redactado a partir de una tesis de Robert Cecil. Nació, por lo tanto, de un compromiso entre los puntos de vista americano y británico. El borrador del Pacto, que dio lugar a la SdN, fue confeccionado, entre diciembre 1918 y febrero de 1919, por los representantes de las potencias victoriosas (Wilson y House de los Estados Unidos; Lloyd George, Cecil y Smuts de Gran Bretaña; y Clemenceau y Bourgeois de Francia) sometido al Comité encargado de hacerle las mejoras de estilo; reformas que no puso en peligro la institucionalización del poder mundial en manos de las potencias victoriosas.

²³¹El Protocolo de Ginebra, del 17 de junio de 1925, fue el intento más serio para ponerlo en ejecución.

²³²Cuando el Senado de Estados Unidos se negó a ratificar el Tratado de Versalles, en cuya I Parte estaba incluido el Pacto, se negaba, igualmente a formar parte de la SdN.

²³³Preámbulo del Pacto.

²³⁴“Se declara expresamente que toda guerra, o amenaza de guerra, que afecte directamente o no a uno de los miembros de la sociedad, interesa a la sociedad entera y que ésta debe adoptar las medidas adecuadas para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones. En tal caso el secretario general convoca inmediatamente al consejo, a pedido de cualquier miembro de la sociedad”

En cuanto al tema colonial, recogido en el artículo 22, establecía un colonialismo paternal (“un bienestar y desarrollo de esos pueblos constituye una misión sagrada de civilización, y conviene incluir en el presente pacto garantías para el cumplimiento de esta misión”²³⁵) mediante un sistema de mandatos²³⁶ con el objetivo de fiscalizar la actividad de las potencias coloniales. La SdN fue “parte activa, mediante el sistema mandatario, y foro de discusión de la tensión entre el imperialismo y el despertar de la conciencia de los pueblos extraeuropeos”²³⁷.

0.7 La cuestión de la Seguridad Colectiva

La SdN, con el objetivo primordial de prevenir una futura guerra, se erigió como el órgano internacional que velaba por la seguridad colectiva²³⁸. Este concepto se formó “teniendo como sustrato el problema de saber cómo podría ser mantenida la pluralidad e independencia de los Estados, eliminando la guerra como instrumento de sus relaciones”²³⁹. Como la meta de la seguridad colectiva no era otra que la de impedir cualquier alteración que el uso de la fuerza produjese en el equilibrio entre Estados, para cumplir esa misión se requería, por lo tanto, que una fuerza conjunta pudiese erigirse como disuasoria para las ansias belicistas de cualquier Estado. “Los estadistas y teóricos de la primera mitad del siglo XX reaccionaron con la construcción de una sociedad internacional con base en un sistema de seguridad colectiva, y al derecho internacional público, como instrumento para alcanzar dicha meta”²⁴⁰. Sin embargo, estos razonamientos por más optimistas y teóricamente viables que parecieran, chocaban contra el concepto tradicional de soberanía estatal²⁴¹.

²³⁵Artículo 22 del Pacto.

²³⁶En la práctica no suponía más que la distribución de las colonias de potencias derrotadas en la Primera Guerra Mundial.

²³⁷PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op. Cit. p. 345.

²³⁸George Schwarzeberger señaló que la seguridad colectiva es un mecanismo de acción conjunta para prevenir o hacer frente a cualquier ataque contra el orden internacional establecido. Cfr. EBEGBULEM, J. C. (2011). “The Failure of the Collective Security in the Post World Wars I and II International System”. *Transience*, vol. 2, p. 23-29.

²³⁹MOREIRA, A. (1967). “Seguridad Colectiva”. *Revista Política Internacional*, nº93, p. 28.

²⁴⁰LUNA, C.S. (2007). Reseña “La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de la relaciones internacionales de E. H. Carr”. *Politeia*, vol. 30, núm. 38, enero-junio, pp. 249-25.

²⁴¹Ibid.

El historiador británico, E.H. Carr, con respecto a este tema, aduce que, aunque la ciencia política internacional debe cambiar la realidad que estudia, ésta “debe tomar en cuenta los elementos inherentes a ella, para entonces llevar a cabo elaboraciones donde haya un equilibrio entre realidad y utopía”²⁴². De igual manera, apunta que el objetivo mayor que inspiró a la nueva política internacional fue la de impedir una repetición de una nueva guerra²⁴³. De esta manera, en torno al concepto de seguridad colectiva se gestó un organismo para que llevase a buen puerto el objetivo implícito en tal noción²⁴⁴. Sin embargo, el padre del nuevo esquema de seguridad colectiva, pecando en exceso de utópico²⁴⁵, afrontó las críticas en torno a este paradigma de seguridad colectiva argumentado que no fue diseñado para mostrar cómo funcionaría, sino afirmando “que lo habría que hacer es que funcionase para evitar las consecuencias de su fracaso”²⁴⁶.

La SdN, forjada bajo ese nuevo sistema de seguridad, puso de relieve su dimensión política al no pretender eliminar la soberanía de los Estados²⁴⁷. Los Estados continuarían siendo soberanos, pero con una soberanía de facto acotada por la circunstancia de poner límites a sus posibilidades de agresión. Esto quedaba contemplando en el artículo 10 del Pacto: “los miembros de la sociedad se comprometen a respetar y a 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 emitirá opinión sobre los medios de asegurar la ejecución de esta obligación”. Este artículo recogía el deseo del presidente Wilson de procurar que el Pacto de la SdN fuese un modelo a escala universal de la Doctrina Monroe²⁴⁸.

La renuncia y la condena del uso de la fuerza para resolver los conflictos entre Estados venía contemplada en el artículo 15, el cual convocaba a todos los países miembros de la SdN a resolver sus diferencias mediante un arbitraje (recogido en el artículo 13). En

²⁴²Ibid.

²⁴³Vid. CARR, E. H. (2004). *La crisis de los veinte años*. Madrid: Catarata, p. 41

²⁴⁴“Principalmente Woodrow Wilson con sus “catorce puntos”.

²⁴⁵Se confundieron las nociones “equilibrio y orden internacional” con “armonía de intereses”. Dicha confusión llevó a pensar que por medio de un sistema jurídico legalista se acabaría con la lucha de poder de los Estados. Vid. LUNA, C. S. Op. Cit., p.4.

²⁴⁶CARR, E.H. Op. Cit. 41.

²⁴⁷MOREIRA A. Op. Cit. p.30

²⁴⁸“Que ninguna nación debe tratar de extender su comunidad por encima de ninguna otra nación o pueblo [...] que en lo sucesivo todas las naciones eviten las alianzas comprometedoras que las arrastrarían a la competencia por el poder [...]” Woodrow Wilson, discurso ante el Senado, 22 de enero de 1917. Cit. KISSINGER, H. (1998). Op. Cit., p. 170. Igualmente, el artículo 21 hacía expresa referencia a la referida doctrina.

caso de que una de las partes comprometida en algún conflicto intentase imponerse por la vía de la fuerza, ésta sería sancionada. En cuanto a las sanciones, quedaban reguladas a través del artículo 16²⁴⁹, las cuales podían pasar del ámbito económico al militar en caso de que fuese necesaria una respuesta ejemplar.

Fue a través de la SdN por el que el mundo dispuso, por vez primera, de una institución supranacional con el objetivo de prevenir la guerra. El refrendo del Pacto apuntalaba jurídicamente la cooperación internacional necesaria²⁵⁰. De esta forma, se reemplazaron los tradicionales métodos basados en la negociación de las partes interesadas. Con respecto a esto, hay algunos autores que apuntan más a una sustitución, que a una total reforma del sistema internacional vigente hasta 1914²⁵¹.

Aunque los grandes poderes dominaron la SdN, hay que señalar que fueron las pequeñas naciones europeas, especialmente aquellas que se beneficiaron de los acuerdos de paz, las más devotas de Ginebra, como Portugal²⁵². Estos Estados, temerosos de Alemania o Rusia, intentaron aferrarse a la SdN y a la ilusión de que este organismo podría protegerlos. Fueron los principales líderes de la seguridad colectiva, ya que su condición de pequeños Estados les aseguraba no ser llamados a tener que proporcionarla.

Con este tesis estamos contribuyendo además, por medio del estudio de la actividad diplomática de Portugal en la SdN, a arrojar un poco más de luz sobre el debate académico (todavía muy pobre) acerca del papel desempeñado por los pequeños Estados en el nuevo organigrama internacional diseñado por la SdN.

A modo de conclusión podemos apuntar que, la SdN, con la tarea asignada de vigilar y preservar el statu quo confeccionado por los vencedores en 1919, no pudo soportar más de

²⁴⁹“Si un miembro de la sociedad recurre a la guerra, contrariamente a los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 ó 15, *es ipso facto* considerado como habiendo cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la sociedad”.

²⁵⁰El artículo 12 estipulaba que en caso de conflicto bélico que implicase a algún Estado miembro de la SdN, los demás países no podrían permanecer neutrales.

²⁵¹Vid. PACHECO, C. (1999). Op. Cit. p. 12.

²⁵²Portugal, aunque no formó parte del Consejo, desde el nacimiento de la SdN, ratificó el Tratado de Versalles en abril de 1920 y, como miembro fundador, participó en la primera Asamblea de la SdN, el 15 de noviembre de 1920.

dos décadas de conflictos internacionales. El Pacto que regía la vida de la SdN, si bien contemplaba una serie de obligaciones, carecía de los mecanismos necesarios para la aplicación de sanciones pactadas en caso de que uno de los Estados miembros violase los compromisos acordados. El nuevo organismo ginebrino, basado en el multilateralismo, se encontraba, en última instancia, bajo el control de las grandes potencias (de la voluntad de estos dependía en gran medida la efectividad del sistema de seguridad colectiva), lo cual no hacía más que revivir el viejo sistema de alianzas previo a la I Guerra Mundial.

CAPÍTULO I

EL INGRESO DE PORTUGAL EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

1.1 Portugal y la I Guerra Mundial

La entrada de Portugal en la Gran Guerra se fraguó en un intento de terminar con el “círculo vicioso de dependencia”²⁵³. Una vez desatado el conflicto mundial en 1914, el líder del Partido Democrático, Afonso Costa, comenzó a defender la participación activa de Portugal en la guerra. Para Costa “y otros intervencionistas, Portugal no podía contentarse con observar al margen de los acontecimientos”²⁵⁴. Esta justificación la cifraba en términos de patriotismo y beneficios económicos, sin olvidar los intereses partidistas, ya que el conflicto podría ser usado para robustecer la tradición republicana en Portugal²⁵⁵. Sin embargo, aunque otros partidos apoyaban esta misma postura, los sectores más conservadores, al igual que los monárquicos, desconfiaban de todo lo que fuese planteado por el nuevo Gobierno²⁵⁶. Además, Gran Bretaña, que intentaba templar los ánimos, impuso sus trabas con el fin de evitar que estos ímpetus belicistas fueran a más. Es por esta razón por la que le comunicó al Gobierno portugués que se mantuviese al margen del conflicto europeo y no tomase partido declarando siquiera la neutralidad²⁵⁷. De entre los recelos que Gran Bretaña albergaba ante la entrada de Portugal en la guerra al lado de los aliados estaba, como apuntó Hipólito de la Torre, la amenaza de que la monarquía en España entrase en escena al lado de Berlín seducida por los germanófilos²⁵⁸.

La cuestión acerca de la beligerancia no tardó en dividir al país en dos facciones que se esforzaban por exaltar sus desavenencias en cuanto a la posición que Portugal debía tomar frente a la guerra. Aquellos que defendían la entrada activa en el conflicto esgrimían que, tanto en el plano internacional como estratégico, significaría una victoria frente a la postura española de neutralidad²⁵⁹. De igual manera, el apoyo a Francia (país con un régimen

²⁵³FERREIRA MEDEIROS, J. (2006). *Cinco regimes na política internacional*. Lisboa: Fundamentos, p. 39. “Tutelada por Inglaterra, codiciada en sus territorios coloniales y amenazada su propia soberanía en la Península Ibérica, Portugal [...] encaró la guerra como una oportunidad para afirmarse en el concierto de naciones”.

²⁵⁴RIBIERO de MENESE, F. (2010). Afonso Costa. Alfragide: Texto, p. 56.

²⁵⁵ Vid. Ibid, p. 57.

²⁵⁶Un Gobierno de coalición siguiendo el modelo francés (Union Sacrée). La Unión Sagrada en Portugal, según Costa, esta únicamente reservada por los republicanos. Vid. Ibid, p. 56.

²⁵⁷MARQUES, A.H. de Oliveira. (1972). *History of Portugal*. (Vol. 2). London: Columbia University Press, p.167.

²⁵⁸TORRE GÓMEZ. H de (1980) *Na encruzilhada de Grande Guerra, Portugal-España 1913-1919*. Lisboa: Estampa, 1980, pp.139-148.

²⁵⁹Desde el punto de vista ideológico, además significaría la superioridad del régimen republicano frente al monárquico.

republicano²⁶⁰) convertiría a este país en un fuerte y leal aliado en caso de que Gran Bretaña quisiese apoderarse de las colonias portuguesas en África tras la guerra. A todo esto hay que sumar que la animadversión por Alemania creció cuando las fronteras del sur de Angola y las de norte de Mozambique fueron atacadas. Ante esta acción bélica, Portugal respondió con el envío de una expedición militar que, comandada por Alves Roçadas, inició una guerra en África por la defensa de sus colonias.

La imperiosa necesidad que Gran Bretaña albergaba por hacerse con los navíos alemanes²⁶¹ fue alimentando las ansias belicistas de Portugal. Sin embargo, la incautación de estos navíos alemanes tendría que hacerse de tal forma que su aliado no entrase en la guerra²⁶², ya que Londres se oponía a que una eventual participación de Portugal en el conflicto pudiese ser fundamentada en la alianza²⁶³. La táctica lusa de dilatar el estudio de la cuestión por el Congreso de la República incrementó el nerviosismo británico que, al final, como codiciaba Portugal, invocó la alianza para la consecución de sus objetivos en cuanto a los navíos alemanes.

De esta manera, el Gobierno británico instó a Portugal para que confiscase todos los navíos de los países enemigos que se encontrasen anclados en puertos portugueses²⁶⁴. Portugal, aceptando este requerimiento, efectuó la aprehensión de setenta y dos navíos que se hallaban en el país, en las islas atlánticas y en las colonias africanas. Como consecuencia a

²⁶⁰“La amenaza alemana contra Francia se juzgaba como peligrosa para los ideales republicanos en toda Europa”. MARTÍNEZ, S. (1992). *Historia diplomática de Portugal*. Lisboa: Verbo, p. 531.

²⁶¹“La guerra submarina estaba perjudicando gravemente la capacidad de los Aliados para mantener sus economías en funcionamiento [...]. Sin embargo, la aprehensión de los navíos alemanes representaba un acto de guerra y era un paso que no podía darse sin la autorización de Gran Bretaña. Para garantizar que Portugal no se quedaba sola en una guerra contra Alemania, y que se haría con la protección de los Aliados, Costa necesitaba el pedido oficial británico realizado al abrigo de la vieja alianza”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p.55.

²⁶²Cf. SOARES, M. (2001). *A República portuguesa e as relações internacionais*. Lisboa: Verbo, p. 192. Este autor sostiene que los gobernantes portugueses encontraron en la requisición de los navíos alemanes una vía para la beligerancia.

²⁶³En un oficio de Teixeira Gomes para Augusto Soares, del 31 de diciembre de 1915, se constata la obstinación lusa de entrar en la guerra y la misma persistencia británica en no querer que tal entrada se hiciese en virtud de la alianza. Vid. Livro Branco, Lisboa, 1920. Doc. n°323, Livro Branco, I, Lisboa, 1995, Doc. n°354. Cit. Ibid, p. 192.

²⁶⁴Ejecución del Decreto del 24 de febrero de 1916.

este acto, Alemania declaró la guerra a Portugal el 9 de marzo de 1916²⁶⁵. Se cumplieron así, finalmente, como escribe Soares Martínez, “los intereses mezquinos de algunos”²⁶⁶.

1.2 Razones de la entrada de Portugal en la Gran Guerra

Al igual que en el epígrafe anterior, en este tampoco tenemos la intención de desarrollar una exposición detallada de la intervención de Portugal en la I Guerra Mundial, ni hacer un ejercicio revisionista de dicha participación, sino únicamente explicar las razones- sin racionalizarlas- por las que Portugal se vio envuelta en la contienda mundial. Así, una vez planteada la justificación de la belicosidad portuguesa, podremos pasar a analizar su participación en la Conferencia de Paz.

De entre las muchas interrogantes que emergen de la entrada de Portugal en la I Guerra Mundial, la primera que merece una respuesta es la de: ¿cuáles fueron los objetivos y los motivos que arrastraron a Portugal a participar activamente en la guerra al lado de los aliados? A este respecto, José Medeiros Ferreira escribió que en el documento de síntesis redactado por el Gobierno de “Unión Sagrada” sobre esta materia, elaborado como consecuencia del embarque del primer contingente para Flandes en 1917, aunque no recoge expresamente los objetivos a cumplir, sí que se realizó una exposición de los motivos por los cuales Portugal entró en guerra²⁶⁷. Los argumentos más conocidos que llevaron al Gobierno de la “União Sagrada” a decantarse por una actitud beligerante fueron los siguientes:

- En una guerra de alianzas, Portugal requería la aprobación por parte de Inglaterra²⁶⁸.

²⁶⁵Declaración de guerra de Alemania a Portugal. O Século, Lisboa, 11 de marzo de 1916, p. 1.

²⁶⁶SOARES, M. Op. Cit., p.196. João Chagas llegó a escribir “¡Aleluya!”, cuando su país entró en guerra al lado de los aliados. Chagas fue más allá, juzgando que se trataba del “momento más alto de nuestra historia”. Vid. CHAGAS, J. (1930). *Diário de João Chagas 1915-1917* (2ªed.). Lisboa: Parceria A.M. Pereira, p.217.

²⁶⁷Esta no declaración expresa de los fines perseguidos era común entre la gran mayoría de otros países beligerantes. Vid. FERREIRA MEDEIROS. J. (1985). “Revisão histórica de participação de Portugal na I Guerra Mundial: a dimensão ibérico-insular”. *Boletim do Instituto Histórico de Ilha Terceira, Angra do Heroísmo*, Vol. 43, 2.pp. 641.

²⁶⁸Cuando Portugal le preguntó a Gran Bretaña cómo poder ayudar en los esfuerzos de la guerra, la respuesta que recibió fue la siguiente: “en este momento, el Gobierno de Su Majestad estaría satisfecho si los portugueses se abstuvieran de proclamar el estado de neutralidad. Si en algún momento el Gobierno de Su Majestad considera necesario hacer alguna demanda al Gobierno portugués que no sea incompatible como estado de neutralidad, podríamos recurrir a nuestra Alianza como justificación a este llamamiento”. Vid. <https://archivoshistoria.com/portugal-primera-guerra-mundial/>

- La oportunidad belicista que se estaba dando en África no era suficiente para asegurarse la presencia en una futura Conferencia de Paz, por lo que se hacía necesario entrar en el teatro de acción europeo.
- La aprehensión de los navíos alemanes atracados en los puertos portugueses resolvía la cuestión de los transportes marítimos pudiendo Portugal, a la vez, dotarse de una marina mercante.
- El apoyo financiero británico podía satisfacer los esfuerzos de guerra²⁶⁹.
- La entrada en la guerra consagraba el status internacional de Portugal en el concierto de naciones y, en palabras de João Chagas, se convertía en un “clarão na Península Ibérica”²⁷⁰.

Para resumir las razones por las que Portugal decidió entrar en la I Guerra Mundial, bien podríamos recurrir a lo expresado por João Chagas, uno de los grandes defensores de la beligerancia lusa:

En realidad entramos en la guerra para imponernos al respeto y en la consideración de las naciones. Entramos en la guerra para que el mal vecino que es España renunciase de una vez por todas a sus intrigas contra nosotros para que nuestra vieja aliada, Inglaterra, cesase de vernos como su pupilo histórico y no volviese a decidir la suerte de nuestras colonias en tratados secretos con las naciones rivales²⁷¹ ...

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, el clásico argumento que venía justificando la entrada de Portugal en la I Guerra Mundial obligada por la conservación y la defensa de sus colonias, queda, de esta manera, rebatido. José Ferreira contrarresta esta tesis argumentando que cifrar todo el esfuerzo de guerra, y la acción diplomática de la I República, en la salvaguarda de sus colonias, sería tanto como afirmar que Portugal careció de una política externa, o como si ésta hubiese sido una cuestión menor, o sin importancia²⁷². Afirmar lo anterior significaría, por lo tanto, mantener el argumento de que Portugal nunca consideró una política exterior que guiara su acción frente a la SdN. Por consiguiente, más

²⁶⁹Los gastos del cuerpo expedicionario portugués fueron financiados mediante dos suministros de 22 millones de libras concedidos por el Banco de Inglaterra. Vid. MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p. 41.

²⁷⁰“En una llamarada en la Península Ibérica”. Traducción por parte del autor.

²⁷¹CHAGAS, J. (1932). Diário, vol. IV. Lisboa: Parceria António Maria Pereira, p. 451.

²⁷² Vid. FERREIRA MEDEIROS, J. Op. Cit., p.40.

que hablar de una política exterior de Portugal en la SdN, tendríamos que discutir acerca de una acción exterior que, de manera incoherente y anárquica, se orientaba sin rumbo alguno. Otros autores han llamado la atención sobre la relevancia de los factores de orden interno (rivalidades partidarias) para la comprensión de las razones de la beligerancia portuguesa (Vasco Pulido Valente, Severiano Teixeira, Ribero de Meneses, António Telo, entre otros). Esto es significativo porque ayuda a percibir mejor la frustración que sintió Afonso Costa cuando Portugal no obtuvo un asiento en el Consejo de la SdN, que venía siendo contemplado por él como una suerte de “premio” a la beligerancia lusa.

Finalmente, podríamos concluir preguntándonos si la participación de Portugal en la Gran Guerra le supuso un auténtico triunfo. A toro pasado, bien puede decirse que le significó una victoria amarga, ya que si la soberanía nacional y colonial no fueron logros (puesto que estos no estaban contemplados en los objetivos de guerra), los verdaderos rendimientos que se deseaban obtener en el contexto europeo no fueron los deseados²⁷³. Todas las consecuencias emanadas de la entrada de Portugal en la I Guerra Mundial se “dejaron sentir de forma muy directa en la agudización de la crisis y en la caída final de la I República, a lo que sin duda también coadyuvaba la dificultosa coyuntura internacional que se prolongó hasta mediados de los años veinte”²⁷⁴.

1.3 Portugal ante la Conferencia de Paz

Si nos ceñimos a la tesis mantenida por Medeiros Ferreira, la participación de Portugal en la Conferencia de Paz, teniendo en cuenta el documento redactado por Canto e Castro²⁷⁵, se llevó a cabo para no quedar avocada al ostracismo, tanto en el ámbito comercial como también en lo que respecta a la legislación internacional del trabajo²⁷⁶. De igual manera, definió las indemnizaciones de guerra como “reivindicaciones de carácter material o

²⁷³TORRE GÓMEZ, H. de la (2006). *Portugal en el exterior (1807-1974)*. Madrid: UNED, p.166. Para este autor, “hubiese bastado una neutralidad benévola hacia los aliados, o una beligerancia circunscrita al escenario colonial, para que se salvaran los grandes intereses de la nación, que, dadas las características de la victoria, es difícil pensar que hubieran corrido riesgos, porque Alemania fue derrotada y España se mantuvo neutral”.

²⁷⁴Ibid.

²⁷⁵Presidente de la República interino tras la muerte de Sidónio Pais.

²⁷⁶TELO, A.J. (2011). *Primeira República II : como cai um regime*. Lisboa: Presença,p.111.

traducibles a términos financieros”, lo cual equivalía a una “pura diplomacia económica”²⁷⁷. En la obra *A República Corrigida e Aumentada*, este mismo autor echaba mano a la I Guerra Mundial para explicar la política externa portuguesa de los años posteriores al conflicto armado. Aquí señala cómo las relaciones exteriores de la I República estuvieron dictadas por las necesidades financieras del Estado luso, lo cual coincidía con uno de los grandes propósitos que, desde bien temprano, llevaron a los republicanos a dirigirse a la SdN²⁷⁸ presionados por la situación económica del país²⁷⁹.

Por esta vía, Medeiros Ferreira entendió que la actividad de la República se veía jaleada por la obtención de medios materiales y financieros en el exterior para resolver sus deficiencias internas. Tirando de esta línea de interpretación, la entrada de Portugal en la guerra se hizo con miras a poder integrarse en una Conferencia de Paz que “regularía la organización de la sociedad europea y mundial”²⁸⁰. Así pues, dicha Conferencia se presentaba como un momento clave para poner sobre la mesa la hoja de ruta de las relaciones internacionales de posguerra. Va incluso más lejos al afirmar que las expectativas puestas en la SdN, y en la Conferencia, fueron capitales para la República por la importancia que se atribuía a “las formas multilaterales de organización de la sociedad internacional”²⁸¹.

De manera previa al establecimiento oficial de la SdN, Sidónio Pais conformó una delegación presidida por Egas Moniz. Este cuerpo diplomático quedó compuesto, entre otras

²⁷⁷MEDEIROS FERREIRA, J.(2015). *A República Corrigida e Aumentada*. Lisboa: Edições 70, p.143. La salvaguarda del Imperio fue entendida como uno de los objetivos que antes de la Conferencia ya había surtido efecto. La parte económica del tratado era lo que más interesaba a Portugal, “desde la protección de las maras de vinos regionales a la liquidación de todos los buques apresados”. Portugal acabó ratificando el Tratado de Versalles en abril de 1920, aun sin saber la cantidad que le sería destinada por Alemania.

²⁷⁸ MARQUES CARVALHO, S. M. A (2018). *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Tese do Grau de Mestre em História, p.21.

https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37599/1/ulfl258361_tm.pdf

²⁷⁹En 1922, como apuntó A. José Telo, se acudió a la SdN llevados por la frágil economía del país. TELO, António (2011). *Primeira República II –Como Cai Um Regime*. Lisboa: Editorial Presença, Lisboa, p.111. Filipe Riberio de Menese recoge cómo “el día 30 de mayo de 1921, José de Abreu publicó en el periódico *O Mundo* una crónica de la Conferencia de París y de lo que aconteció posteriormente. Sobre las proezas de Costa escribió: el dr. Afonso Costa se esforzó por obtener, y consiguió, entre otras cosas, la restitución inmediata, por parte de Inglaterra y de América, para suministro de Portugal, durante todo el tiempo de guerra y hasta un año después de firmarse el armisticio, sin desembolso y con liquidación a ser regulada después de la finalización de la guerra, del carbón indispensable para la vida del país, habiéndose fijado el mismo en una cantidad de un millón y quinientas mil toneladas anuales, y el trigo indispensable para cubrir el déficit cerealista, cuya cantidad fue también fijada en 240.000 toneladas por año [...]” Pero como sugiere Riberio de Meneses” si estas afirmaciones fueran verdaderas, hubiese sido un acontecimiento histórico para Portugal y el punto más alto de la carrera de Costa”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p.71.

²⁸⁰MEDEIROS FERREIRA, J. (2015). Op. Cit., p. 13

²⁸¹Ibid.

personalidades, por: Santos Viegas, Espírito Santo Lima, el coronel Eduardo Maques, el coronel Freira de Andrade, y el capitán Botelho de Sousa²⁸². Dicha delegación, nombrada el 20 de noviembre de 1918, fue enviada a París a comienzos de diciembre del mismo año. El presidente de esta delegación, Egas Moniz, a la sazón ministro de Negócios Estrangeiros²⁸³, en una entrevista con Balfour²⁸⁴, le esbozó el programa portugués para la Conferencia de Paz²⁸⁵ y “el deseo portugués de mantener la integridad del dominio colonial, sin alternaciones de cualquier orden, a pesar de que tales alteraciones pudiesen ser juzgadas como ventajosas”²⁸⁶. No obstante, no dejó de lanzar la hipótesis de una posible extensión de los límites de Mozambique por el norte, a través de los territorios de la antigua colonia alemana de la costa oriental africana²⁸⁷. En cuanto a la cuestión financiera, le dejó saber que en caso de que Portugal se quedase con todas las deudas, quedaría arruinada, por lo tanto, pedía la división de la flota alemana y la distribución del material de guerra²⁸⁸.

Sidónio Pais, enterado de esta entrevista, se apresuró a expresar sus puntos de vistas, que eran completamente discordantes con los de Egas Moniz²⁸⁹. En un telegrama enviado a su ministro de Negócios Estrangeiros²⁹⁰, que constituyó, en palabras de Medeiros Ferreira, “un auténtico testamento en materia de política externa”²⁹¹, Sidónio Pais pedía “deshacer la impresión relativa a la pretensión de Portugal a cualquier anexión de territorio enemigo”²⁹².

²⁸²El ministro de Portugal en París, António Maria de Bettencourt Rodrigues, tuvo un papel importante como mediador de los acontecimientos que se desarrollaron por esa época en París MARQUES CARVLHO, S.M. (2018). *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*. Tesis para la obtención de grado de Mestre. Lisboa: Universidad de Lisboa.

²⁸³Primer portugués en recibir el Premio Nobel de medicina en 1949.

²⁸⁴Arthur James Balfour responsable de la política exterior británica. La entrevista tuvo lugar el 10 de diciembre. Los objetivos expuestos por Moniz, según su relato de su encuentro con Balfour, pueden consultarse en RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p.83.

²⁸⁵ Según los describe José Medeiros Ferreira, constituyó el primer programa portugués para la conferencia de Paz: manutención y aumento de las colonias, quizás de Mozambique, deudas de guerra, reparaciones e indemnizaciones, repartición de la flota alemana, etc). MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). *Portugal na Conferência da Paz*. Lisboa: Quetzal Editores, p.15.

²⁸⁶SOARES, M. (2001). *A República portuguesa e as relações internacionais (1910-1926)*. Lisboa: Verbo, p.275.

²⁸⁷Ibid.

²⁸⁸ Se pedía que los costos financieros de guerra fueran cubiertos por las reparaciones que debían imponerse a los Estados vencidos. Vid. MONIZ, E. (1919). *Um ano de política*. Lisboa: Portugal-Brasil, p.178.

²⁸⁹ “Sidónio Pais no quedó muy satisfecho y envió instrucciones a su secretario de Estado de Negócios Estrangeiros sobre las negociaciones. En los últimos días de su vida, Pais planeó el desempeño discreto de Portugal en las negociaciones de Paris, en coordinación estrecha con el Foreign Office”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p. 83.

²⁹⁰En esta tesis vamos a mantener la terminología portuguesa para nombrar a la cartera de Asuntos Exteriores.

²⁹¹MEDEIROS FERREIRA, J. (1992) Op, Cit., p.16.

²⁹²MONIZ, E. Op. Cit., p. 181.

Así pues, según él, se debería adoptar una actitud más desinteresada que mostrase el rechazo ante cualquier pretensión de anexión de territorios alemanes:

*Sus reclamaciones esenciales son, como me dijeron otros delegados: en primer lugar, la manutención integral de nuestros territorios; en segundo lugar, recibir la parte equitativa que nos corresponde, como es de justicia, en las reparaciones e indemnizaciones que de forma general se asiente por los aliados, sin ninguna pretensión a territorio nuevo, y en caso de oferta, será posible sustituir por otra clase de compensación más útil*²⁹³.

Esta actitud está más en sintonía con el discurso que Egas Moniz pronunció durante un banquete celebrado en Lisboa (en el Royal British Club) con motivo de la conmemoración del armisticio. Aquí declaró, en presencia del ministro británico, sir Lancelot Caregie, que Portugal fue a la guerra sin intereses fijados, o cualquier otra ambición. Por lo tanto, la línea de continuidad de la política de los democráticos manifestaba que Portugal había combatido sin pedir a cambio ninguna compensación. En consecuencia, en la Conferencia de Paz Portugal no estaba legitimada para luchar o defender sus pretensiones, ya que según lo expuesto anteriormente, no tenía ninguna²⁹⁴.

Sin embargo, a pesar de las divergencias surgidas entre Sidónio Pais y Egas Moniz en cuanto a los objetivos²⁹⁵ a alcanzar en la Conferencia de Paz, ambos coincidían en la importancia que cobraba para Portugal la distribución de los medios financieros (fuese ésta por medio de la deuda de guerra, o por derecho a reparaciones e indemnizaciones), lo cual se impuso como el principal fin por el que luchar en la Conferencia.

El homicidio de Sidónio Pais se produjo en el peor momento posible. Ésta incrementó el descrédito internacional de Portugal en un momento crucial para sus intereses. Como consecuencia de este luctuoso hecho²⁹⁶, las luchas internas ocuparon toda la atención en detrimento del interés que se le debería haber dado a la Conferencia de paz. Los delegados

²⁹³MONIZ, E. Op. Cit., p. 181.

²⁹⁴Cf. MARTÍNEZ, S. Op. Cit., p.274.

²⁹⁵Los objetivos fueron sometidos a la prueba de la confrontación de la dinámica general de la organización internacional por las principales potencias aliadas y asociadas.

²⁹⁶El magnicidio de Sidónio Pais (14 de diciembre de 1918) se produjo cuando, a las puertas de la estación del Rossio, José Júlio da Costa disparó contra el "presidente-rey". Vid. " Un siglo del magnicidio que marcó la historia de Portugal". ABC, 14 de diciembre, 2018.

portugueses se sintieron marginados por sus colegas europeos por representar a un Estado sumido en una guerra civil.

En los momentos iniciales de la Conferencia, jugó un papel relevante la figura del nuevo presidente, el almirante Canto e Castro²⁹⁷. Elaboró un documento en el que compendió los objetivos portugueses en la Conferencia de Paz²⁹⁸ y se refirió a ésta como “término diplomático y jurídico de la mayor guerra que jamás haya ensangrentado el mundo, y que quedará, sin duda, en la historia europea como acontecimiento sinigual, o incluso mayor al Tratado de Westfalia, o el Congreso de Viena.”. En este documento²⁹⁹ también alegaba que para Portugal, “de diminuta fuerza territorial y demográfica en Europa, y de grandes y dispersos dominios coloniales, los debates de la Conferencia de Paz son de una importancia excepcional por la multiplicidad de su repercusión en los intereses nacionales”. Finalizaba dicho documento argumentando que la política exterior portuguesa no siendo europea (en consecuencia de la extensión de los dominios coloniales), tenía que ser forzosamente mundial³⁰⁰.

Dos semanas antes del inicio de la Conferencia, la delegación portuguesa comenzó a ser hostilizada por los representantes franceses, especialmente en lo correspondiente a la organización. La afrenta recibida sobre la mezquina intención de asignarle a Portugal un solo representante³⁰¹ (todos los Estados que participaron en la guerra tenían dos) hizo que la

²⁹⁷A la muerte de Sidónio Pais, el 16 de diciembre fue elegido como presidente el contra almirante Canto e Castro. Éste nombró como presidente del Gobierno al teniente coronel João Tamagnini Barbosa. “Canto e Castro, como su antecesor, reforzó la idea de que Portugal debería de esforzarse en colaborar con Gran Bretaña en París e insistió, sobre todo en las indemnizaciones de cariz económico”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p. 84.

²⁹⁸Arquivo MNE, I Guerra Mundial. Política Internacional do Pós guerra (1917-1922), Proc. 1. Organização e funcionamento da Delegação Portuguesa à Conferencia da Paz (1919-20), Vol. III. Assuntos protocolares, A 6, M17 Instruções gerais para a Delegação Portuguesa à Conferencia da Paz, documento de cinco páginas dactilográficas firmadas por Canto e Castro, no datada, recibida en París el 24 de enero de 1919.

²⁹⁹En la lista de objetivos se contempla que Portugal “debería ser recompensado por sus esfuerzos en la guerra y por los estragos provocados por los actos alemanes en Europa, en las islas del Atlántico y, sobre todo, en las colonias. Portugal también debería ser indemnizado por los navios perdidos en el mar, por sus respectivas cargas y por los bienes aprehendidos en territorio alemán. No se hacía ninguna referencia a la expansión territorial”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., pp.84-65.

³⁰⁰“Por tal motivo, todos los asuntos que son debatidos en la Conferencia deberán ser estudiados por los delegados portugueses con meticulosidad”. Ibid.

³⁰¹“Esta cuestión era interpretada por todas las naciones, aparte de las cinco grandes potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón), com una cuestión de prestigio. Las primeras noticas en la prensa atribuían a Bélgica y a Serbia tres delegados, y solo dos para Portugal. En una segunda reunión con Pichon, el 9 de enero, Moniz recibió la garantía de que Portugal tendría tres delegados. Pero el 14 de enero estalló una bomba: según la prensa de París, Portugal tenía un solo representante, lo que la colocaba al mismo nivel de los países que, a pesar de haber declarado la guerra a Alemania, no participaron en el conflicto armado. Egas

delegación portuguesa protestase de manera enérgica³⁰². Finalmente, con el apoyo de Balfour³⁰³, se consiguió disponer de dos delegados y participar, no sin mucho esfuerzo, en la Comisión de Reparaciones³⁰⁴. Otras pequeñas victorias que los portugueses conquistaron incluyeron “la elección para dos Comisiones establecidas por las grandes potencias: la Comisión para la SdN y la Comisión para las comunicaciones portuarias, ferroviarias y marítimas”³⁰⁵ En el último discurso de Ega Moniz como jefe de la delegación portuguesa³⁰⁶, antes de ser exonerado por el nuevo Gobierno, acentuó los sacrificios soportados por Portugal durante la contienda en contraposición a la modesta actitud con la que se presentó en la Conferencia de paz³⁰⁷.

Por ello, los objetivos nacionales a defender en la Conferencia de Paz, definidos por el presidente de la República, “no pretendían más que la justa reparación de los perjuicios y daños morales y materiales que sufrió Portugal”³⁰⁸:

- La indemnización de los perjuicios morales y materiales sufridos por el Estado, y por los particulares de las colonias africanas, como resultado de las incursiones alemanas o de los levantamientos indígenas instigados por los alemanes.
- La indemnización por los perjuicios sobrevenidos del bombardeo de Funchal y las Azores.
- La restitución del valor de los navíos y de las cargas hundidas ilegítimamente por los submarinos alemanes.
- La restitución de la propiedad y de los valores portugueses existentes en territorio enemigo con los respectivos daños o destrucciones.
- El pago de los gastos de la guerra hecha por Portugal en Europa y en sus colonias.

Moniz y sus colaboradores contactaron inmediatamente con otras delegaciones, grandes y pequeñas, recordándoles la contribución material portuguesa para la victoria de los Aliados”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p. 85.

³⁰²Egas Moniz esgrimió que los enormes esfuerzos realizados por Portugal se hicieron en proporción a sus medios.

³⁰³Frente a los conflictos y divergencias que dividían Londres y París, la diplomacia internacional tenía que tomar postura, aunque las oscilaciones de la política interna portuguesa también influyeron en la posición portuguesa en el plano internacional.

³⁰⁴ “Portugal pidió tenazmente formar parte de la Comisión de Reparaciones hasta recibir la autorización para participar”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p.87.

³⁰⁵ RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., 86.

³⁰⁶Con el cambio de presidencia, marzo de 1919, y con la sustitución de Egas Moniz por Afonso Costa, se puso en la palestra una nueva apreciación de los objetivos portugueses.

³⁰⁷Cf. MONIZ, E. (1919). *Un ano de política*. Lisboa, Portugal-Brasil, p. 181.

³⁰⁸Ibid.

Estos cinco puntos, de carácter financiero, fueron las instrucciones o reivindicaciones de Portugal en la Conferencia de paz. Se puede ver, por lo tanto, cómo el objetivo de la integridad del territorio colonial³⁰⁹ fue alcanzado³¹⁰. Así, frente a esta pretérita dimensión colonial, se le presentó la cuestión de las reparaciones e indemnizaciones de guerra como esenciales para dotar al país de los medios para salir de la crisis³¹¹, erigiéndose en el verdadero objetivo a alcanzar en la Conferencia.

La presidencia de Egas Moniz al frente de la delegación lusa llegó a su fin el 13 de marzo de 1919. La jefatura de la nueva delegación fue asumida por Afonso Costa³¹², hombre de vasta influencia política, el 17 de marzo. Esta presidencia le impuso un inédito marchamo³¹³ en cuanto a la definición de los objetivos a conseguir en la Conferencia de Paz. Este nuevo cuerpo diplomático, con Costa a la cabeza, quedó constituido por Augusto Soares, antiguo ministro de Negócios Estrangeiros; Teixeira Gomes, ministro en Londres; Norton de Matos, antiguo ministro de guerra; y João Chagas, ministro de París. Sólo tres antiguos miembros de la otrora delegación fueron mantenidos: Freire de Andrade, Santos Viegas y Batalha Reis.

Fue con Afonso Costa, cuando se comenzó a perfilar la distinción entre objetivos de guerra y objetivos de paz, y se remarcó la necesidad de dotar al país de los medios necesarios para salir de la crisis. Durante la presidencia de Costa, aparte de la cuestión de las reparaciones (punto absolutamente crítico), se puso sobre el tapete la cuestión colonial (obtener un mandato en África sobre una antigua colonia alemana y la creación de altos comisionados en Angola y Mozambique³¹⁴). Esta urgencia fue verbalizada por Domingos

³⁰⁹Visión tradicional que ve el objetivo de la salvaguarda de las colonias como la causa fundamental e hilo conductor de la actividad en la Conferencia de Paz.

³¹⁰MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p.42.

³¹¹Se buscaba el desarrollo económico de Portugal a partir de la disminución de los gastos financieros del Estado, como también a través del perdón de la deuda de guerra, y la inyección de capitales a través de una disputa ardua sobre las reparaciones de guerra y las indemnizaciones a pagar por Alemania.

³¹²Filipe Ribeiro de Meneses tomó la figura de Afonso Costa como personaje central para uno de sus trabajos. Para este autor, la presencia de Portugal en la Conferencia de Paz y la firma del Tratado son la culminación de todas las desilusiones acumuladas desde 1914, destacando la inestabilidad y poco ortodoxa vida de la delegación portuguesa enviada a París, ya que Egas Moniz (primer líder de la delegación), tras la muerte de Sidónio Pais, fue depuesto por Costa, representando la falta de constancia interna del país, trasvasada al exterior de forma indeseada. Vid. OLLO, M^a. F, y ROSAS, F. (coord.) (2009). *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta da China.

³¹³"La ambición de Costa era ciertamente mayor que la de su antecesor". RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p.91.

³¹⁴Sobre este asunto puede consultarse OLIVEIRA, P.A. (20018). "Portugal na Paz de Versalhes" en LOUSADA, A.P. y ROCHA, J.S. (coords). Portugal na 1^a Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa. Lisboa: CPHM, pp.709-780.

Leite Pereira³¹⁵ cuando expresó que era “en París, en esta hora, cuando se está decidiendo nuestro futuro: el imperio colonial y el desarrollo económico están profundamente ligados a las decisiones del Congreso. Es una cuestión de vida o muerte”³¹⁶. Otra distinción, con el sello de Costa, fue que los objetivos ya no venían prefijados de antemano por Lisboa, sino que eran “ponderados por la aparición de nuevas cuestiones en el transcurso final de la Conferencia”³¹⁷.

Finalmente, cuando los cuatro grandes poderes se encerraron para decidir sobre el tratado, Portugal, como pequeña potencia, no pudo hacer nada más, sino esperar. Como resultado, a Portugal le fue concedido todo lo que la delegación de Egas Moniz pidió: conservación integral del territorio (salvo Kionga)³¹⁸, y la participación en las reparaciones según el reparto a establecer. Así pues, la nueva delegación no pudo defender sus pretensiones porque todo quedó establecido de tal forma que no se dejó margen para escuchar las quejas de las pequeñas potencias³¹⁹.

En la discusión del Congreso sobre la ratificación del Tratado de Paz³²⁰, aun realizada libremente, solo se podía seguir dos caminos: aceptarlo, o rechazarlo. Por lo tanto, este Tratado no podía ser enmendado. Este asunto se tornó en tan urgente e implacable para Portugal que el diario *A Capital* escribió que “o bien se ratificaba el día 10 de abril, o bien perdíamos el derecho de algunas de las regalías que el mismo Tratado nos confería”³²¹.

En virtud del párrafo quinto del anexo tres de la parte VIII del Tratado de Paz³²², Portugal tenía derecho a la sustitución, tonelada por tonelada, y categoría por categoría, de

³¹⁵A la sazón, primer ministro de Portugal.

³¹⁶O Mundo, 12 de abril, 1919, Cit. MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). *Portugal na Conferência da Paz*. Lisboa: Quetzal Editores, p.29.

³¹⁷Ibid.

³¹⁸“Costa abordó el caso de Kionga y resucitó la cuestión de Olivenza, ocupada por España en 1801 y nunca más devuelta a Portugal, a pesar de la deliberación en este sentido aprobada en el Congreso de Viena en 1815”. RIBIERO de MENESE, F. Op. Cit., p.98.

³¹⁹MARTÍNEZ, S. Op. Cit., p.280.

³²⁰Este tratado, en francés e inglés, fue distribuido meses atrás a todos los parlamentarios

³²¹A Capital, nº3497, 22 de marzo, 1920.

³²²“Como parte adicional de la reparación, Alemania se comprometía a causa los buques mercantes que se construirán en astilleros alemanes para la cuenta de los Gobiernos aliados y asociados de la siguiente manera: (A). En un plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor del presente Tratado, la Comisión de Reparaciones, comunicará al Gobierno alemán sobre la cantidad de tonelaje que se establezcan en el buque alemán (metros) en cada uno de los dos próximos años sucesivos los tres meses mencionados anteriormente.

todos los navíos y barcos de comercio y pesca incluyendo los ya juzgados como apresados, perdidos, o deteriorados, por mor de los hechos de guerra; del pago del valor de tonelaje hundido, y que no había sido sustituido; y de la construcción de navíos de comercio en los astilleros alemanes como medio de complementar la reparación parcial. No obstante, para que Portugal viese ejecutada esas garantías tenía hasta el 10 de abril (tres meses desde la entrada en vigor del Tratado: 10 de enero) para ratificarlo.

Este mismo periódico justificó la entrada de Portugal en la guerra como el único medio de salvación a las pretensiones alemanas, a la vez que excusaba la no satisfacción plena de los intereses lusos tras la guerra exponiendo que “ [...] la paz no puede ir hasta donde sería de desear. Ninguna de las naciones aliadas obtuvo todo cuanto juzgaba ser su derecho de recibir porque es imposible satisfacer de manera absoluta a todas las naciones³²³.

1.3.1 Los Altos Comisariados

El régimen de los Altos Comisarios, esencialmente descentralizador, fue establecido como indicación de Portugal en la Conferencia de Paz. Se juzgó urgente mandar para cada una de las grandes colonias africanas a un funcionario de elevada categoría con el título de *Alto Comisario*. Como consecuencia, Afonso Costa insistió en la necesidad de la implantación de dos altos comisarios para las colonias lusas y, para tal efecto, proyectó un decreto ley³²⁴, que pasó a formar parte del cuerpo legislativo en mayo de 1919³²⁵, y que prácticamente se mantuvo sin alteraciones. Durante la segunda mitad de 1920, se estuvo estudiando las cuestiones acerca de la economía agraria y el abastecimiento alimentario de la metrópolis, de lo que resultó finalmente la aprobación de la Ley n° 1005, del 7 de agosto, que

(B)En un plazo de dos años de la entrada en vigor del presente Tratado, la Comisión de Reparaciones, comunicará a la alemana Gobierno la cantidad de tonelaje que se establezcan en cada uno de los tres años después de los dos años mencionados.

(C)La cantidad de tonelaje que se establezcan en cada año no será superior a 200.000 toneladas, el tonelaje bruto.

(D)Las especificaciones de los buques que se construirán, las condiciones en las que se van a construir y entregar, el precio por tonelada en la que se explica por la Comisión de Reparaciones, y todas las otras cuestiones relativas a la contabilidad de pedidos, construcción y entrega de los barcos, se determinará por la Comisión”. <https://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/>

³²³A Capital, n° 3506, 31 de marzo, 1920.

³²⁴A través del artículo 87 de la Constitución portuguesa.

³²⁵Decreto ley, n°5.788, de 10 de marzo, 1919.

vino a ampliar la autonomía administrativa y financiera de las colonias y que regulaba el régimen de los altos comisarios.

La propuesta relativa a los Altos Comisarios no se discutió, como tampoco los nombres de las personas que iban a ir a desempeñar tan elevadas funciones. Este “régimen debía guiarse por una concentración de poderes legistativos en dos figuras institucionales”³²⁶: el general Norton de Matos³²⁷, para Angola; y Brito Camacho³²⁸ para Mozambique³²⁹. Para esta última colonial se pensó, en primer lugar en la figura de Alvaro Castro, pero los asuntos partidistas en los que andaba ocupado le llevó a recusar aquellos “superiores, sagrados y fundamentales intereses nacionales”³³⁰. Esta medida, que buscaba una futura y amplia autonomía de los territorios coloniales, era entendida por Costa “como el esfuerzo supremo de salvación de nuestros dominios ultramarinos”³³¹, siguiendo el espíritu de lo recogido en el decreto ley: “el lugar que nos pertenece dentro de la SdN nos impone categóricamente el deber de promover el progreso de la naturaleza moral y material de las colonias y su población, y no sabríamos faltar a ese deber, ni posponer su cumplimiento, ni usar tales procesos o tales medios que a otros miembros de la SdN les da la impresión de que pretendemos eludir nuestras responsabilidades”³³².

Para el general Norton de Matos, era “absolutamente necesario el establecimiento de un régimen de altos comisarios en las colonias africanas”, pero entendía que éste debería tener un carácter temporal: “no excediendo una duración de cinco a diez años, pero nunca menos de cinco”³³³ con la misión del desarrollo de la riqueza colonial, pero sin perder de vista a la metrópolis y la unión con otras colonias y con el continente³³⁴.

³²⁶PACHECO, C. (1999). Op. Cit. p. 37.

³²⁷“Pasó parte de su vida en las colonias y ejerció el cargo de gobernador general en Angola, para donde ahora es designado para las funciones de Alto Comisario. Posee todos los requisitos necesarios para desempeñar con bien los servicios a su país”. A Capital, n°3519, 20 de mayo, 1920.

³²⁸Aunque sus esfuerzos por la reactivación económica, por medio de un contrato con Sena Sugar Estates, fueron muy criticados en las colonias y la metrópolis, esta cuestión le hizo dimitir en 1923. Cf. ALEXANDRE, V (2000). “O imperio colonial no século XX”. Velbo Brasil Novas Áfricas: Portugal e o Imperio 1808-1975. Porto:Edições Afrontamento, pp. 186-187.

³²⁹Diário de Notícias, n°19695, 29 de septiembre, 1920, p. 1.

³³⁰A Capital, n°3578, 17 de julio, 1920, p.1.

³³¹Carta al ministro de Colonias, 6 de junio de 1919 AHMNE. Mandatos, delegación portuguesa en la Conferencia de Paz, 3° piso, A., 12. M, 168.

³³²Decreto ley, n°5.788, de 10 de marzo, 1919.

³³³A Capital, n°3578, 17 de julio, 1920, p.1.

³³⁴Vid. Ibid.

La prensa lusa se hizo eco de esta cuestión, dedicándole un cuidado especial con el fin de darle la repercusión nacional que reclamaba tal régimen y, con ello, despertar la atención de la opinión pública. Augusto de Castro³³⁵, en esta llamada de atención, llegó a declarar que este régimen de Altos Comisarios venía a demostrar “ a los ambiciosos ojos extranjeros que estamos dispuestos a poner nuestro patrimonio colonial a disposición de nuestra mejor voluntad y nuestro trabajo”³³⁶. Como bien apuntó Cristina Pacheco en su pionera investigación sobre la SdN, “este proceso servía de vehículo para movilizar la atención de una opinión pública, en cierto modo desligada con los asuntos internacionales sobre la nueva institución: la SdN”³³⁷.

Las funciones del Alto Comisariado requerían de una especialización cuidada en los asuntos coloniales en general y, más particularmente, sobre las cuestiones relativas a la provincia en la que tenía que ser ejercida. Además, estos funcionarios deberían estar revestidos de altos poderes legislativos y con facultades ejecutivas y legislativas a través de las cuales tomar el control de esas colonias y aplicar las medidas necesarias para su progreso y civilización³³⁸.

La importancia de poseer un conocimiento pormenorizado de las colonias, amén de una larga experiencia en la administración de éstas, se hacía importantísima porque, según A Capital, “no debemos olvidar que nuestros vecinos despliegan sus esfuerzos para enredarnos y llevarnos a sacrificar los intereses de la provincia de Mozambique”³³⁹.

1.4 La entrada de Portugal en la Sociedad de Naciones

La gran novedad de la participación de Portugal en la Conferencia de Paz fue la de situarla ante un plano de seguridad colectiva en las relaciones internacionales, gracias a la creación de la SdN, la cual ofrecía la característica de contraponerse al recurso de las tradicionales alianzas particulares entre dos o más países. El representante portugués de la

³³⁵Prestigioso periodista y político.

³³⁶Diário de Notícias, n°19695, 29 de septiembre, de 1920, p. 1.

³³⁷PACHECO, C. (1999). Op. Cit. p. 37.

³³⁸Vid. Ibid.

³³⁹A Capital, n° 3506, 31 de marzo, 1920, p.1.

comisión de esta “nueva e impresionante institución” fue Batlha Reis. La función de dicha Comisión era la de elaborar el Pacto o, Covenant, de la SdN, siendo ésta la principal innovación del cónclave que debería marcar la transición de la vieja a la nueva diplomacia.

Esta nueva organización debía constituir, en palabras de Freedy Vivas Gallardo, “una alternativa a las políticas sobre las cuales se apoyaba la política del poder: las rivalidades nacionales, el armamentismo, los acuerdos secretos, las alianzas y el equilibrio de poder”³⁴⁰. El objetivo de las grandes potencias, en su condición de vencedoras de guerra, era restaurar el nuevo orden internacional. Un componente básico de este nuevo orden, para garantizar su estabilidad y durabilidad en el tiempo, fue el factor jurídico-institucional; en otras palabras, se hacía perentorio edificar una organización internacional que legitimara en la esfera de lo institucional la victoria obtenida en el plano militar. Así, en la medida que el mayor número de Estados reconociera formal y legalmente la legitimidad de un cuerpo como la SdN, mayores posibilidades de éxito tendrían los interesados de lograr sus metas imperialistas. Se trataba, pues, de universalizar lo máximo posible las relaciones internacionales de carácter jurídico institucional.

El ingreso de Portugal en la SdN³⁴¹, de manera automática e inmediata, significaba proyectar una acción exterior en estrecha colaboración con los vencedores de la guerra, y con las tres potencias que dieron forma a la nueva organización multilateral: Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. No en vano, uno de las motivaciones para la participación de Portugal en la guerra fue la de ostentar “la representatividad internacional de la Península Ibérica”³⁴². “Los representantes portugueses eran conscientes de la creciente complejidad de la vida internacional, y del escrutinio más intenso de los movimientos de opinión. Todo esto hizo que fuera especialmente deseable obtener una posición destacada en la formación SdN, es decir, uno de los asientos no permanentes de su órgano supremo, el Consejo Ejecutivo”³⁴³.

Sin embargo, el objetivo luso de destacar en el palco internacional por medio de su sacrificio en la guerra, se alejó irremediabilmente cuando España fue convidada para formar

³⁴⁰VIVAS GALLARDO, F. Op. Cit., p.27.

³⁴¹Como miembro fundador.

³⁴²“La entrada en la guerra se debió, en parte a la compleja dialéctica de las relaciones entre Portugal y España”. MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). Op. Cit., p.49.

³⁴³OLIVEIRA, P. A (2018) "Portugal na Paz de Versalhes". LOUSADA, A. P. Y ROCHA, J. S. (coord.). *Portugal na 1ª Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa*. Lisboa: CPHM, pp. 769-780.

parte del miembro del Consejo Ejecutivo de la SdN. Esto representó un revés muy difícil de encajar, ya que la delegación lusa, desde mucho antes, se consideraba merecedora de formar parte en dicho Consejo. En una entrevista mantenida con Balfour, el 28 de marzo de 1919, en la que participaron Augusto Vasconcelos y Afonso Costa, aparte de exponer los objetivos que se pretendían alcanzar en la Conferencia³⁴⁴, también se presentó, por primera vez, la candidatura de Portugal al futuro Consejo Ejecutivo³⁴⁵. A través del éxito de esa candidatura se buscaba “ser la representación de las pequeñas potencias en el Consejo”³⁴⁶, alegando un derecho de orden moral. Además, con la consecución de ese objetivo, Portugal manifestaba que, como país latino, “único en sus circunstancias, no podía ser sino un buen elemento para ese órgano ejecutivo, sin dejar indiferentes a las naciones latinas”³⁴⁷.

Lamentablemente para los intereses portugueses, la pretensión de ingresar en el Consejo Ejecutivo de la SdN no fue bien acogida. El 28 de abril de 1919, los delegados portugueses no pudieron dar crédito a la propuesta presentada por Wilson de apoyar a España como miembro de ese órgano. Desde este punto de vista, Portugal (junto a Italia) ostentaba, dentro de la nómina de países aliados, las razones de más peso para quejarse por los resultados en la Conferencia de Paz.

Afonso Costa protestó con firmeza contra esta propuesta defendiendo la tesis según la cual un país neutro no podía ser miembro del Consejo. Estas razones, de gran peso jurídico³⁴⁸, no fueron atendidas. Por consiguiente, puede observarse cómo, en este caso, la política cobró más peso que los argumentos jurídicos. La entrada de una España neutra en el Consejo dejó en una situación comprometida a aquellos que defendieron la entrada de Portugal en la guerra con la justificación de la afirmación internacional del Estado portugués.

³⁴⁴Preferencia en el pago de las indemnizaciones de guerra en vista de la difícil situación económica del país. La petición de contar con representación en la Comisión Financiera, corroboraba la importancia que la delegación le dio a las cuestiones financieras, pues “los asuntos tratados por la comisión son de los que más vivamente afectan a los intereses de Portugal”. Dentro de este ámbito financiero, Afonso Costa se preocupó por la cuestión de las preferencias en los pagos de la indemnización. Es decir, reivindicar el derecho de preferencia el pago de las indemnizaciones de Guerra teniendo en cuenta la difícil situación económica de Portugal. Vid. MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). Op. Cit., p.49.

³⁴⁵La participación en los órganos de la SdN se presentó como un objetivo más que Portugal fue definiendo durante el desarrollo de la Conferencia.

³⁴⁶Conferencia de Paz, Processo 3. Portugal na Conferência de Paz. Entrevista con el Sr. Balfour, 28 de marzo de 1919. AHMNE, 3º P. A.7. M.163.

³⁴⁷MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). Op. Cit., p. 35.

³⁴⁸Que respaldaban la posición de indiscutible superioridad de Portugal, ya que los países neutros convidados a formar parte del Consejo no formaban parte siquiera de la SdN.

Ante esta situación, Afonso Costa, no encontró más salida que la de mostrar su absoluta disconformidad sobre este asunto en la sesión plenaria de la Conferencia de Paz. La respuesta recibida por parte de Lord Robert Cecil, respaldando la propuesta de la entrada de los países neutros en el Consejo de la SdN, dejó a la delegación con la amargura de unos objetivos frustrados y de muchos sacrificios realizados en vano. La irritación lusa aumentaba cada vez que se recordaba que la política de Madrid, sin el sacrificio de vidas humanas, supo conquistar un lugar de relieve en la reestructuración de los cuadros mundiales³⁴⁹. De esta manera, Portugal se veía una vez más eclipsada por su vecina ibérica en la búsqueda de un fin por el que se perdieron muchas vidas. La desolación y la sensación de derrota fue recogida por la pluma de João Chagas cuando expresó que Portugal se lanzó a la guerra “para imponerse al respeto y a la consideración de la naciones” y para que el “mal vecino que es España renunciase de una vez a sus intrigas contra nosotros”³⁵⁰.

Otro aspecto que Portugal “pretendía suscitar ante la SdN, o por mediación de negociaciones directas”³⁵¹ era la cuestión de Olivenza. Así, recordando los derechos que Portugal poseía sobre esta localidad, reconocidos en 1815 por el Congreso de Viena, el presidente de la delegación lusa, pretendió pulsar la opinión del Gobierno británico sobre “la oportunidad y sobre la forma de presentar una cuestión que venía siendo impuesta por la ineludible opinión pública de Portugal”³⁵². En la misma Memoria sobre la indemnización de los gastos de guerra, elaborado por Batalha Reis, mencionaba el examen diplomático que debía realizarse en los archivos diplomáticos franceses para encarar dicha cuestión³⁵³

Ante todo lo expuesto, no podemos dudar que la creación de la SdN, para los intereses de Portugal, fue entendida como un instrumento muy conveniente para ganar peso en el contexto internacional³⁵⁴. Las esperanzas depositadas en este organismo explicarían la participación en la Comisión de la Conferencia de Paz (de la que salió la SdN); las tentativas de Portugal por integrarse en el futuro Consejo de la SdN; y la comprensible reacción de Afonso Costa, todavía en plena Conferencia, ante la entrada de España en el Consejo

³⁴⁹MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). Op. Cit., p. 35.

³⁵⁰CHAGAS, J. Op. Cit, p. 451.

³⁵¹Conferencia de Paz, Processo 3. Portugal en la Conferencia de Paz. Entrevista con el Sr. Balfour, 28 de marzo de 1919. AHMNE, 3° P. A.7. M.163.

³⁵²Ibid.

³⁵³Relatório de Batalha Reis. 1919/20. París, 27 de noviembre, 1919. AHMNE, 3° P. A.7. M.163.

³⁵⁴Se ansiaba el poder mantener un lugar destacado dentro de las estructuras de la SdN.

Ejecutivo días antes de que Portugal presentara su candidatura. Como consolución, a Portugal le ofrecieron formar parte de la Comisión Permanente de Mandatos (con Freire de Andrade desarrollando una encomiable actividad) y el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya³⁵⁵. La participación activa en la vida de los órganos dependientes de la SdN fue llevada a cabo, principalmente, a través de delegados como Vasconcelos o Afonso Costa³⁵⁶.

La SdN, reunida por primera vez en Ginebra, el 10 de enero de 1920, se convirtió en el eje de las relaciones internacionales para la Portugal de postguerra, ya que a través de Ginebra se trataron cuestiones que implicaban directamente a Portugal: desde la cooperación técnica e intelectual, hasta materia de trabajo forzado y colonialismo³⁵⁷.

En conclusión, podemos destacar que la SdN encarnó para Portugal un gran baluarte mediante el cual ganar mayor libertad de acción ante Gran Bretaña, y frente al equilibrio tradicional del poder de la política exterior portuguesa, sustentado entre Londres y Madrid y que, por razones de seguridad³⁵⁸, aceptaba la tutela de potencias particulares que funcionaban como si fuesen policías de la sociedad internacional. Si bien el ingreso de Portugal en la SdN fue inmediato, en calidad de beligerante y aliado de los vencedores, esa incorporación no se vio rodeada del clima eufórico con el que otras potencias ingresaron en la organización ginebrina³⁵⁹.

1.5 El ingreso de España en la SdN: comparativa con el caso portugués

³⁵⁵También le concedieron un lugar en la Comisión organizadora de la SdN, otra en la Comisión de Puertos y Vías, en la de Reparaciones y en la de Opio. Vid. MARTÍNEA, S. Op. Cit., p. 307.

³⁵⁶Fue elegido presidente de la Asamblea General en marzo de 1926, cuando se preparaba la entrada de Alemania. Era el momento de máximo esplendor de la SdN.

³⁵⁷Figuras como Freire de Andrade o Penha García representarían a Portugal en organismos tan relevantes como la Comisión Permanente de Mandatos; e incluso Afonso Costa tendría su momento de gloria cuando presidió los trabajos de la Asamblea General de 1926, irónicamente el año en el que el régimen parlamentario en Portugal sería liquidado por un movimiento militar nacionalista". OLIVEIRA, P. A (2018) "Portugal na Paz de Versalhes". LOUSADA, A. P. Y ROCHA, J. S. (coord.). *Portugal na 1ª Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa*. Lisboa: CPHM, pp. 769-780.

³⁵⁸Gran Bretaña se imponía como el máximo "garante internacional de la manutención del imperio colonial portugués". MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit, p. 44.

³⁵⁹Vid. Ibid.

Un breve análisis comparativo con la forma en la que España se integró dentro de la SdN, puede arrojar luz para poder interpretar la adhesión y el comportamiento de Portugal dentro de este organismo internacional y, especialmente, nos va a ayudar a tener una mejor visión del modo en el que la República portuguesa percibió la entrada en el nuevo sistema internacional ginebrino. Esta comparación, además, cobra más interés debido a que la dimensión peninsular constituyó tradicionalmente una de las preocupaciones de la política externa portuguesa³⁶⁰. No en vano, uno de los motivos por el que Portugal entró en la I Guerra Mundial se apoyó en “la disputa de la representatividad internacional de la Península Ibérica”³⁶¹.

En éste análisis, por primera vez, interpretamos el comportamiento y las líneas de actuación de ambos países ibéricos dentro del organismo internacional diseñado para salvaguardar la seguridad colectiva. Para esta labor, hemos partido de dos premisas. En primer lugar, nos preguntamos si ambos países, por el hecho de compartir la misma jerarquía internacional, compartieron el mismo camino al incorporarse dentro de la SdN³⁶². En segundo lugar, buscamos las posibles respuestas a las diferencias que pudiesen darse en ese modelo de integración.

“La compleja dialéctica de las relaciones entre Portugal y España”³⁶³, (consecuencia, en gran medida, de la participación de Portugal en el conflicto bélico mundial al lado de los “Aliados”), se decantó del lado español, de manera amarga para Portugal, cuando la neutralidad española mantenida durante la I Guerra Mundial³⁶⁴ fue recompensada con un puesto de miembro no permanente en el Consejo de la SdN³⁶⁵. Así, una vez creada la SdN (de

³⁶⁰PACHECO, C. Op. Cit., p. 23.

³⁶¹MEDEIROS FERREIRA, J (1992). Op. Cit., p. 40. En el epígrafe II de este capítulo ya apuntamos cómo João Chagas recogió en su diario que en realidad entramos en la guerra para imponernos al respeto y consideración de otras naciones. “Entramos en la guerra para el mal vecino, que es España, renunciase de una vez por todas a sus intrigas contra nosotros, para que nuestra vieja aliada, Inglaterra, cesase de vernos como una especie de pupilo histórico y no volviese sobre la suerte de nuestras colonias en tratados secretos con naciones rivales, finalmente, para que nuestra solidaridad en la obra del sacrificio común se tradujese, a los ojos del mundo, en un aumento de nuestro prestigio. En una palabra, entramos en la guerra para ocupar el lugar que nos faltaba entre las naciones”

³⁶²Además, nos ayuda como punto para comparar el desarrollo de dos pequeñas potencias (o, si se quiere, de dos potencias que no pertenecen a la nómina de aquellas grandes que dominan la SdN.

³⁶³MEDEIROS FERREIRA, J (1992). Op. Cit., p. 40.

³⁶⁴“A través de una política de neutralidad España escapó a una masiva pérdida de vidas humanas, pero no significa que no quedase afectada por las fuerzas colaterales del holocausto”. BLEDOSE, G. (1968). *Spain and the League of Nations*. Tesis doctoral inédita: Florida State University.

³⁶⁵GAMARRA, CHOPO, Y. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (2005). *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*. Madrid: IFC., p.289.

la que Portugal fue miembro fundador por mor de su condición de signatario del Tratado de Versalles³⁶⁶) se pasó a su ampliación con el objeto de albergar al mayor número de Estados que cumplieran los requisitos de no haber participado en la guerra y ser neutrales. “España cumplía estos requisitos, aunque su régimen político no estuviese en sintonía con las ideas de Wilson”³⁶⁷.

Tras una serie de negociaciones y entrevistas diplomáticas³⁶⁸, se creó una Comisión para que evaluase las implicaciones que pudiese traer la adhesión de España a la SdN³⁶⁹. Una vez estudiada esta cuestión, el 29 de julio de 1919 se presentó en el Senado un proyecto de Ley facultando al Gobierno a adherirse a la SdN³⁷⁰ “y crear una comisión especial para el estudio de los efectos de las obligaciones contraídas como miembro de la nueva Organización³⁷¹. De esta forma, España (junto a Bélgica, Grecia y Brasil) entró a formar parte de la SdN, y fue admitida como miembro no permanente³⁷² en el Consejo Ejecutivo.

El ingreso de España en la SdN en el Consejo no fue bien visto, como era prever, por Portugal. El delegado portugués en la SdN, Afonso Costa, elevó una protesta formal en la sesión plenaria contra la designación de España (que era un país neutral) como miembro del Comité Ejecutivo. Su argumentación, “directa y concisa”, se basó en que “la SdN, organizada por beligerantes aliados, no podía ser gobernada por neutrales”³⁷³. Portugal consideró todo ello como un atropello a sus intereses nacionales, y la sensación de injusticia y desconfianza

En cuanto a la realidad de la neutralidad española, impuesta por las potencias aliadas, Vid. GAMARRA, Y (2014). *Rafael Altamira (1866-1951), un divulgador del pacifismo. Estudio preliminar a la obra de Rafael Altamira y Crevea, La guerra actual y la opinión pública española*. Pamplona/Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

³⁶⁶Tres miembros originarios no ratificaron el Tratado de Versalles: Estados Unidos, Ecuador y Al-Hiyaz (actual Arabia Saudí). Vid. OSMANCYYK, E. (1976). *Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y de la ONU*. Fondo de Cultura Económica, p.966.

³⁶⁷ALGUACIL CUENCA, P. (2006). “España: de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas”. *Anales de Derecho*, nº 24, p. 395.

³⁶⁸“En una entrevista. Romanones y Wilson repasaron la actualidad mundial, con especial referencia a los problemas de la paz, de las pequeñas nacionalidades y la Sociedad de Naciones”. Ibid, p.306.

³⁶⁹Desde el punto de vista económico, militar y legislativo.

³⁷⁰Real Decreto de 21 de julio de 1919. Gaceta de Madrid, nº212, 31 de julio de 1919.

³⁷¹GAMARRA, CHOPO, Y. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (2005). Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial. Madrid: IFC., p.290.

³⁷²Aunque fue invitada a adherirse a la SdN, y a integrarse en Comité Ejecutivo, comenzó a mostrar una firme actitud de ocupar un puesto permanente. Esta obsesiva aspiración española de convertirse en miembro permanente del Consejo (Brasil le acompañaba en esta petición), generó muchas tensiones hasta el punto de amenazar con retirarse de la SdN, en 1926. Sin embargo, en 1928, antes de que venciera el plazo de dos años dado para reconsiderar la retirada, España se reincorporó a la SdN. Vid. ALGUACIL CUENCA, P. Op. Cit., p.395.

³⁷³Vid. SOLÉ, G., «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», *Hispania. Revista española de Historia*, vol. 36, n.º 132, 1976, p. 141.

que se creó en la delegación portuguesa fue tal, que Afonso Costa no pudo más que proferir las siguientes palabras ante las naciones reunidas en el ámbito de la Conferencia de Paz:

*No podemos descuidar el factor español como un factor determinante en el modo de aproximación y relación de Portugal con la SdN en el contexto de la secular dimensión peninsular*³⁷⁴.

El sentimiento recogido en este discurso advertía de la rotunda influencia que iba a tener la singladura española por la SdN en la percepción portuguesa sobre este mismo organismo. Ante las positivas diligencias de la diplomacia madrileña, Afonso Costa presentó un escrito sobre la pretensión portuguesa de ser miembro del Consejo Ejecutivo, apelando al apoyo británico. No dudó en resaltar el papel desinteresado con el que Portugal entró en guerra³⁷⁵, y la lealtad mostrada desde los primeros compases del conflicto. Constatando el fracaso, y una vez anulado el objetivo portugués de adquirir la supremacía internacional de la Península Ibérica, por el modo en el que España se integró dentro de la SdN, urgía el viraje hacia una estrategia diplomática más recelosa y vigilante en el seno de Ginebra.

En el caso de Portugal, aunque su ingreso en la SdN fue automático e inmediato, las grandes potencias vencedoras optaron por obviar los sacrificios realizados por este país en la guerra. No obstante, a pesar de esta circunstancia limitante, Portugal se negaba a ser despojada de su condición de beligerante. Por ello, no deja de resultar paradójico que la SdN, que comenzó siendo una liga de Estados beligerantes y vencedores, aceptara a países neutros como España. La defensa presentada por el representante británico, Lord Robert Cecil, para el hecho que tanto irritó a Portugal, fue la de que España, “además de ser la más importante de las potencias neutrales europeas, prestó durante la guerra, a pesar de su neutralidad, valiosos servicios a los vencedores en suministros y créditos”³⁷⁶.

Cabe preguntarse ahora, por qué la influencia de España (ausente en el Congreso de París) en la Conferencia de Paz fue tan grande y notoria, hasta el punto de eclipsar a su

³⁷⁴ Discurso de la sesión del 28 de abril de 1919, Conferencia de Paz. Los discursos de Afonso Costa pueden verse en OLIVEIRA MARQUES. A. H. (1977). *Discursos parlamentares (1914-1926)*. Lisboa: Europa-América, p.393 y ss.

³⁷⁵Lo que más exasperaba el ánimo de la delegación portuguesa es que España, sin sacrificios de vidas humanas, se posicionó en un lugar privilegiado dentro de los cuadros de poder de la nueva reestructuración mundial

³⁷⁶Cit en SOARES, M. Op. Cit, p.284.

vecina ibérica. Igualmente, podríamos preguntarnos por qué Portugal, a pesar de ser miembro fundador de la SdN, en virtud de condición de beligerante³⁷⁷, quedó superada por la sobresaliente posición alcanzada por España (apoyada por las grandes potencias vencedoras) en el nuevo organismo internacional³⁷⁸.

La posición desfavorable desde la que partió España en el contexto internacional de posguerra, fue equilibrada por una actuación diplomática firme. Por medio de esta acción hizo valer todos los argumentos posibles para situarse como un Estado de peso dentro del marco internacional ideado tras la guerra. Así, gracias a esta labor diplomática, su condición de neutra, lejos de significar un hándicap para sus aspiraciones internacionales, le fue reconocida para descollar de entre las pequeñas y medianas potencias beligerantes. Como anotó Hipólito de la Torre, fue “éste capital neutralista y *appeaser* el que valió a la diplomacia española el éxito de conseguir para el país un puesto en el Consejo de la recién creada SdN”³⁷⁹. Aunque, para la política exterior española “la SdN no constituía un fin en sí mismo, sino un escenario más, e incluso un instrumento, al servicio de objetivos exteriores de matiz nacionalista”³⁸⁰.

Portugal, en cambio, que parecía tener el viento a su favor en la organización internacional de la SdN, acusó en su proyección externa la inestabilidad interna de país³⁸¹. El peso de la situación política del país limitó las esperanzas en sus aspiraciones internacionales. La hipótesis de la inestabilidad y el desprestigio del régimen republicano, como factores que acentuaron la sensación de inseguridad internacional³⁸², ya fue apuntada por Hipólito de la Torre hasta el punto de relacionar la crisis interna portuguesa como motivo de fondo en el fracaso de las persistentes aspiraciones de Portugal de formar parte del Consejo de la SdN³⁸³.

³⁷⁷De nada sirvieron la humildad y las escasas condiciones con las que Portugal fue a la Conferencia de Paz, y parece ser, que más que apuar al país luso, no hizo sino relegarlo a una condición de derrotado en la “pugna ibérica”.

³⁷⁸Ensombreciendo el clima eufórico y las exceptivas con las que Portugal ingresó en la SdN.

³⁷⁹TELO, A. J. y TORRE GÓMEZ, H. de (2003). *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporáneos*. Mérida: ERE, p. 258.

³⁸⁰Ibid.

³⁸¹España tampoco escapaba a la debilidad interna. Aunque pudo considerarse rica en los años de la guerra, “la euforia económica fue solo un recuerdo cuando, al declinar el conflicto bélico, explotaron la carestía de la vida y el resquemor de la clase obrera, agobiada por la inflación”. La crisis de 1917 y el desastre de Annual marcaron esos años de posguerra. Ibid.

³⁸²Amenazando los intereses del país.

³⁸³TORRE GÓMEZ, H. d (2006). Portugal en el exterior (1807-1974). Madrid: UNED, p.167. Este autor también apunta a la crisis interior como responsable de la dilación (hasta 1924) de “las propuestas de los gobernantes portugueses para elevar las representaciones diplomáticas en Londres y Lisboa al rango de embajadas”.

La percepción exterior de la situación de Portugal no era optimista y este descrédito no dejó de repercutir en la delegación portuguesa en Ginebra.

La “tesitura de Portugal en 1919 era objetivamente mala, tanto desde el punto de vista económico financiero, como por la extrema desorganización de su vida política”³⁸⁴. La descomposición en la que se hundió la República tras la muerte de Sidónio Pais, que condujo al país a una guerra civil, desvió la atención de los gobernantes que, centrados en los asuntos domésticos, no se preocuparon por desposeer a Portugal de esa condición discreta y apocada que mantuvo en Ginebra en los primeros años de vida de la SdN. Consecuencia de la inconsistencia de política interna fue la sustitución de Ega Moniz por Afonso Costa. Este relevo en la jefatura de la delegación lusa en la Conferencia de Paz, que se antojaba inoportuno e improductivo, se hizo para ponderar pequeñas vanidades y, sobre todo, respondía a ajustes de cuentas de la política interna portuguesa³⁸⁵. Como consecuencia, la delegación lusa trasvasó ese estado de languidez a la Conferencia de Paz, que fue finalmente constatada para desventura de los promotores de la política belicista, por el descalabro sufrido en la consecución de los objetivos de guerra: la incertidumbre en torno al futuro de las colonias (que continuará durante toda la década de los veinte); las dudas sobre la definición y conservación de la alianza inglesa; y la superior situación de la neutral España. Todo ello contribuyó a atenuar y amortiguar la proyección internacional de Portugal entre las potencias vencedoras y, además, entre las neutrales.

La mala salud interna de Portugal, y el proceder desde Madrid, hicieron reavivar los rescoldos del “peligro español”. Se temía una posible intervención española, no en vano, “en su entrevista con Wilson en París, el presidente del Consejo español, Romanones, mencionaba las inquietudes que suscitaba la situación interna portuguesa, mientras que, casi al mismo tiempo, el embajador en Londres sondeaba al Foreign Office sobre una eventual intervención de España ante la amenazante perspectiva, tras la desaparición de Sidónio Pais. Incluso existen elementos para suponer que la diplomacia española hubiera podido realizar sondeos en el marco de la SdN para llevar a cabo algún tipo de acción militar en Portugal”³⁸⁶, como denunciaba Manuel II³⁸⁷.

³⁸⁴PACHECO, C. Op. Cit., p. 39.

³⁸⁵SOARES, . P280

³⁸⁶TORRE, H. de (2006). Op. Cit., p.168.

³⁸⁷Último rey de Portugal.

Sin embargo, poco puede achacarse en cuanto al proceder de la delegación portuguesa en la SdN, que siempre estuvo marcado por el esfuerzo de articular, por un lado, el deseo de aumentar el poder relativo del país y de obtener una contrapartida por la actuación en la guerra; y, por otro, la imperiosa necesidad de un triunfo externo para deslegitimar las feroces críticas internas³⁸⁸. Estos lodos provenían del polvo levantado por el debate que precedió a la participación de Portugal en la guerra, lo cual “minó la organización interna del país y, consecuentemente, disminuyó la eficacia del posicionamiento externo de Portugal”³⁸⁹. Fue así que los gobernantes portugueses estimaron la creación de la SdN como una oportunidad de oro de la que servirse para aumentar el peso del país en el contexto internacional. Sin embargo, las esperanzas puestas en este organismo, como instrumento útil para la defensa de los intereses de las pequeñas potencias (en vistas del cumplimiento de las expectativas españolas), se diluyeron por el fracaso de la diplomacia lusa en el estreno de la SdN.

Otra plausible explicación para esta dispar dualidad en cuanto a la integración de los dos países ibéricos en la SdN, puede encontrarse en la asimetría en cuanto a los movimientos sociales en torno a la creación del mencionado organismo internacional. España, mediante un Real Decreto del Ministerio de Estado, creó una Comisión³⁹⁰ para estudiar, desde el punto de vista de los intereses españoles, la eventual constitución de una SdN y la participación nacional en la misma³⁹¹. Además, para paliar el escaso interés³⁹² de los medios de comunicación sociales y círculos políticos por las cuestiones internacionales, se crearon asociaciones para propagar los principios de la SdN³⁹³: *Asociación Pro Sociedad de las Naciones*, integrada por la *Unión Internacional Pro Sociedad de la Naciones*; la *Asociación Universal Pro Sociedad de las Naciones*; y más tarde, la *Asociación Catalana Pro Sociedad de las Naciones*³⁹⁴. Este hecho es contrario a la tesis defendida por G. Bledsoe, que llegó a

³⁸⁸PACHECO, C. Op. Cit. p.39.

³⁸⁹ibid.

³⁹⁰Pedida por Ortega y Gasset en el Congreso.

³⁹¹SOLÉ, G. Op. Cit p. 134.

³⁹²Según G. Bledsoe, esta falta de contenido emocional en las discusiones de prensa fue resultado de su neutralidad y aislamiento de la Conferencia de Paz de París. de BLEDSOE, G. (1968). *Spain and the League of Nations*. Tesis doctoral inédita. Florida State University, p.18.

³⁹³NEILA, J.L. (1990). “España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939): una aproximación historiográfica”. *Hispania*, L//3, n°176, p.1377.

³⁹⁴La humildad y las escasas condiciones con las que Portugal fue a la Conferencia de Paz no sirvió sino para relegarla a la condición de derrotada en la pugna ibérica.

escribir que “España fue quizás el único gran Estado europeo carente de una organización para estimular la adhesión a la SdN”³⁹⁵.

En Portugal, sin embargo, esta falta de opinión social impidió la creación de un espíritu público y la motivación de una reflexión colectiva en torno a las necesidades de su creación, y las ventajas que tendría, para una pequeña potencia como ella, integrarse desde sus inicios en la SdN. En septiembre de 1919 se creó en Portugal, por imposición gubernamental, una asociación en torno a la SdN³⁹⁶. Ésta tenía como misión representar al país en el Congreso de Asociaciones de la SdN. Dicho Congreso, celebrado en Bruselas, reunió a las asociaciones constituidas en diferentes países³⁹⁷ con la intención de estudiar los problemas planteados por el propósito de la instauración de la SdN, y para hacer propaganda de esta idea³⁹⁸. Este intento de exponer la SdN ante la opinión pública portuguesa se llevó a cabo cuando la delegación portuguesa, enviada a la Conferencia de Paz, estaba ya presidida por Afonso Costa³⁹⁹. Con esta labor en mente, Jaime Batalha Reis creó una doble organización: la *Asociación Nacional Portuguesa de Liga de Naciones*, y la *Asociación de Propaganda de la Sociedad de Naciones*. La primera estaba destinada al estudio de las mejoras que debían implementarse en la creación de ese organismo con vistas a la efectividad en su desarrollo. Constituida por miembros fuera de la política partidista, aglutinó a diferentes personalidades del país. Su carácter de urgencia se debió a la inminencia de la celebración del Congreso, y la conmemoración de armisticio del 11 de octubre⁴⁰⁰. En cuanto a la segunda asociación, de carácter más divulgador, aparte de reunir a prestigiosos nombres del país, englobó también a todos los delegados portugueses de la Conferencia de Paz. La presidencia de ambas asociaciones recayó bajo la figura de Bernardino Machado⁴⁰¹. Por lo tanto, en Portugal, a diferencia de lo que ocurrió en España, este movimiento social

³⁹⁵BLEDSON, G. Op. Cit., p.19.

³⁹⁶No emanada de la voluntad social o partidista.

³⁹⁷Fueron veintisiete los países reunidos en Bruselas. Allí se encontraban representados todos los países beligerantes de Europa (excepto Alemania y Austria); algunos de Asia, como China y Japón; y todas las naciones neutrales del viejo continente. América no tuvo representación.

³⁹⁸ALTAMIRA. R (1920). El Congreso de la Sociedad de las Naciones. Madrid: Reus, p.6.

<http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-congreso-de-la-sociedad-de-las-naciones--bruselas-diciembre-de-1919/>

³⁹⁹La primera delegación, presidida por Egas Moniz, como consecuencia de la implantación de la “Nova República Velha” fue disuelta por otra presidida por Afonso Costa. La ocupación del cargo por parte de Costa se realizó cuando ya estaban concluidos los trabajos de la Comisión de la SdN, en la que Portugal estaba representada por Jaime Batalha Reis.

⁴⁰⁰Este día sería conocido como el día de la Liga de Naciones.

⁴⁰¹Que llegó a ostentar la presidencia de la República por dos veces.

propagandístico se concretizó cuando se comprendió que la SdN⁴⁰² encarnaría gran parte de las tendencias constatadas a lo largo de los trabajos de la Conferencia de Paz.

En Portugal, infelizmente, la gente juzgaba de poca importancia lo que se pensaba y lo que se decía en el extranjero en torno al país. Este prejuicio prueba que los portugueses podían perder la exacta situación de la nación entre los pueblos de Europa y del mundo. La indiferencia por las apreciaciones exteriores, hacía que el pueblo luso olvidase la moral y las acciones del esfuerzo de una civilización de conquistadores y descubridores. El periódico *Diário de Lisboa*, en su editorial del 2 de mayo de 1921, realizó una apología de la importancia que debía de prestarse a la política internacional:

Hubo quien ha afirmado que la situación de un país se aprecia mejor por las ideas que modelan su política externa que por la interna, siendo en aquella donde se refleja directamente su ansia de vivir y producir.

Portugal, sobre este punto, acusa lamentable deficiencias, porque desde hace muchos años, si exceptuamos algún que otro destello, no hemos seguido, en materia internacional, una orientación firme y segura⁴⁰³.

En España, la necesidad de “crear de una Asociación Pro Sociedad de Naciones, análoga a las constituidas en otros países”⁴⁰⁴, no fue creada por parte de un gobierno espoleado por la urgencia, sino por una parte de la intelectualidad, que la concibió como medio para propagar a todos sobre la necesidad de integrarse en la SdN. Ortega y Gasset, en marzo de 1919, llegó a proponer que la acción oficial de la Comisión, los Ateneos, las Universidades, las Asociaciones de Prensa, y todos los órganos legítimos de la intelectualidad española, deberían crear, junto con sus compañeros de Sudamérica, Asociaciones pro SdN.

En definitiva, lo que diferenció la integración de ambos países ibéricos dentro de la SdN fue el grado de consideración acerca del valor intrínseco de la SdN. En Portugal, los problemas domésticos polarizaron y fiscalizaron los intereses de los cuadros gobernantes y de la opinión pública. Así, de este modo, los asuntos internacionales fueron tratados en términos de rentabilidad para los intereses internos. No obstante, lo que hizo que Portugal cobrase

⁴⁰²De carácter inequívocamente permanente.

⁴⁰³*Diário de Lisboa*, n°22, 2 de mayo, 1921, p. 1.

⁴⁰⁴ABC, 15 de marzo de 1919. Cit. en SOLÉ, G. Op. Cit. p, 137.

conciencia sobre su verdadera situación internacional y cambiase su actitud hacia la SdN, fue el verse ultrapasada en el ámbito exterior por una España neutral.

CAPÍTULO II

**LA ACTIVIDAD PORTUGUESA EN LA SDN
DURANTE LOS AÑO DE LA I REPÚBLICA**

2.1 Contexto histórico

La muerte de Sidónio Pais sumió al país en un clima de incertidumbre tan acusado, que desembocó en una revolución con la proclamación de la *Monarquía del Norte*. Ésta estalló con el objetivo de reinstaurar la monarquía en la figura del D. Manuel II. Sin embargo, la división del país en dos bloques, que ocasionó una breve guerra civil, quedó prontamente disuelta con el desastre de Monsanto, lo cual supuso el verdadero golpe de gracia para las esperanzas monárquicas⁴⁰⁵.

La inestabilidad socio-política que experimentó la I República portuguesa, durante los primeros años de la década de los veinte, hundió al país en una grave crisis: breves sucesiones de Gobiernos; tenaces huelgas en las calles de la capital; los bárbaros acontecimientos de la noche sangrienta del 19 de octubre de 1921, entre otros acontecimientos. Este ambiente de caos y de desequilibrio político y financiero⁴⁰⁶ hizo que Gran Bretaña se mostrase muy preocupada por la dimensión que estaba alcanzando la situación de inseguridad en Portugal. En septiembre de 1920, el secretario de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, Lord George Curzon, advirtió a Mello Barreto, ministro de Negocios Extranjeros que, “a pesar de la antigua y perdurable alianza, la influencia de Portugal en la estima británica estaba llegando a ser perjudicada por la inestabilidad de sus ministerios y la falta de cooperación entre sus partes”⁴⁰⁷. En el informe anual de la legación británica en Lisboa de 1920, en el apartado dedicado a la situación política, se usaron las palabras “país podrido”⁴⁰⁸ para describir a Portugal.

La persistente ineficacia de los políticos portugueses para alcanzar cualquier clase de consenso, estabilizar el gobierno y reducir la violencia política, fue continuamente denunciada por la diplomacia británica durante todo el régimen republicano. La desconfianza por la clase dirigente política, la escasez e incremento de los productos primarios, junto con

⁴⁰⁵Vid. TNA 371/4119 W1787770/36. Portugal Annual Report, 1919. Sir. L. Carnegie to Earl Curzon, Lisbon, 27 de enero de 1920.

⁴⁰⁶Para entender la desastrosa situación en la que se encontraba la I República tras la Gran Guerra, solo cabe apuntar que la hiperinflación hizo que, en 1919, una libra esterlina costara 7.5 escudos; y en 1924, costase más que 127 escudos. Cf. HATTON, B (2011). *Os portugueses*. Lisboa: Club de Autor, p. 148.

⁴⁰⁷TNA FO371/5491, W449/449/36. Lord George Curzon, Secretary of State for Foreign Affairs to Sir Lancelot Carnegie. Lisboa, 28 de septiembre de 1920.

⁴⁰⁸TNA FO371/ 7109, W2606/2606/36. Minute by Curzon, 13 de mayo de 1921.

las huelgas perpetuas, conformaron los factores por los que Gran Bretaña dejó de respaldar a Portugal en el ámbito internacional.

Frente a este voluble contexto político-social, se hace más lógico entender que Gran Bretaña, a pesar de la tan pregonada alianza, no quisiera ofrecer, ya no solo su apoyo, sino también sentirse ligada a Portugal en cualquier asunto internacional. El aislamiento que Portugal sintió desde los inicios de la SdN fue creciendo, para desdicha de sus intereses internacionales, debido a la “deplorable condición financiera del país, la cual alienta la corrupción de los funcionarios del gobierno”⁴⁰⁹. La mejor expresión de lo que acontecía en Portugal, amén de predecir lo que sobrevendría en el país luso con el golpe de 1926, quedó recogida en el informe anual realizado por sir L. Carnegie en 1925:

*El sistema parlamentario de gobierno, por lo inadecuado en muchos aspectos se ha derrumbado sin remedio en muchas naciones de América, debido, en parte, a la indolencia y a las riñas perpetuas entre los diputados. Esta situación la encontramos en Portugal, con Gobiernos que duran semanas, con un Parlamento incapaz, con su crédito en exterior deteriorado, sin presupuesto, con un enorme déficit comercial, con altos precios para productos básicos y con una clase trabajadora descontenta*⁴¹⁰.

La preocupación del régimen republicano, que se sentía débil y amenazado, necesitaba del apoyo británico⁴¹¹ para poder destacar en el exterior y poder alcanzar los objetivos que se marcaron cumplir tras la Conferencia de Paz. Prevalecía la idea de que los “Aliados”, que llevaron al régimen republicano a la guerra, no los abandonarían a su suerte en la arena internacional de Ginebra, ya que fue precisamente “la intervención de Portugal en la I Guerra Mundial lo que permitió a la República asegurarse la inserción internacional cuando todo el edificio de la política externa de país parecía estar en ruinas”⁴¹².

Sin embargo, la estimación de Gran Bretaña hacia Portugal no comenzó a mejorar hasta los años finales de la Dictadura Militar. El desdén hacia Portugal, como consecuencia de la inestabilidad política y económica, comenzó a aplacarse con la irrupción de Salazar en la vida financiera del país.

⁴⁰⁹TNA FO371/10590 W1580/1580/36. Portugal Annual Report, 1923. Lisboa, 2 febrero de 1924.

⁴¹⁰TNA FO 371/11090 W1512/1512/36. Portugal Annual Report, 1925.

⁴¹¹Idea desarrollada por TEXEIRA SEVERIANO, N. (1996). *O poder e a Guerra, 1914-19*. Lisboa: Estampa.

⁴¹²MOREIRA DE SÁ, T (2015) *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Ensaios da Fundação, p.44.

En el contexto ginebrino, Afonso Costa representaba la política de la beligaracia. Costa, junto con su equipo, fue el encargado de llevar ante la SdN las principales preocupaciones que conformaron los ejes de acción de la política exterior de Portugal durante los primeros años de la década de los veinte: la salvaguarda de las colonias; las indemnizaciones de guerra y el acercamiento a un bloque⁴¹³ que aumentase las opciones con las que poder alcanzar el tan codiciado objetivo de poder formar parte del Consejo Ejecutivo⁴¹⁴.

2.2 Principales conflictos internacionales acontecidos durante la I República portuguesa

A pesar de la creación de la SdN, no llegó a extinguirse la política decimonónica de las grandes potencias: el nuevo orden internacional, que contaba con la garantía que aportaba el organismo de Ginebra, no llegaba a ofrecer la suficiente estabilidad (política, económica y cultura) que la Europa de postguerra requería. Portugal, aunque deseaba participar activamente en la vida del nuevo órgano internacional (especialmente a través de delegados como Afonso Costa o Augusto de Vasconcelos⁴¹⁵), adoptó una política pasiva en Ginebra durante los primeros conflictos internacionales a los que tuvo que hacer frente la SdN.

En un mundo oficialmente en paz, tras el establecimiento de la SdN, los conflictos y disputas que surgían, sometían a una gran tensión esa recién inaugurada etapa pacífica de posguerra. Aunque los grandes poderes no estuvieron envueltos en graves conflictos sangrientos, diferentes guerras civiles se extendieron por Rusia, Turquía y el Valle del Ruhr; se registraron conflictos en las fronteras de Finlandia y en el Fiume; la mayoría de las

⁴¹³Que son alianzas de Estados que se forman para contrarrestar o contener al Estado (o Estados) preponderante y conseguir un equilibrio de poder en el conjunto de los Estados coaligados.

⁴¹⁴Esta política concuerda con el denominado *Liberalismo*. Esto, aplicado a campo de las Relaciones Internacionales, corresponde, básicamente, a la transposición de los valores liberales, inicialmente pensados para la esfera doméstica de la política, a la esfera internacional. Su idea central es la existencia de una armonía de intereses entre los Estados, siendo las relaciones internacionales no solo una lucha por el poder, sino también relaciones de cooperación.

⁴¹⁵Fue elegido presidente de la Asamblea General de la SdN en marzo de 1926, que preparó la entrada de Alemania en la SdN, el momento de máximo prestigio de la SdN.

fronteras balcánicas estaban en llamas; mientras en Silesia, Alemania y Polonia libraban una guerra no declarada.

Los diferentes tratados que finiquitaron la I Guerra Mundial arrastraron a Europa a una gran inestabilidad política. Vamos a repasar ahora los principales conflictos y crisis que fueron presentados para su resolución (algunos de ellos solventados de forma exitosa) ante la SdN. Portugal, en todos ellos mantuvo una actitud de notoria pasividad. Aunque no abundan los informes o telegramas sobre estos asuntos internacionales, los que hemos consultados, amén de permitirnos confeccionar el desarrollo de los siguientes acontecimientos bélicos, nos posibilita para comenzar a percibir la poca credibilidad que proyectaba la SdN, especialmente tras el incidente de Corfú. La aspiración de la paz perpetua que simbolizaba la SdN se iba tornando en idealismo utópico.

2.2.1 Vilna

No hacía más que nacer, y la SdN ya se veía obstaculizada en sus aspiraciones hacia la seguridad colectiva. Una de las primeras disputas a las que se tuvo que hacer frente fue la cuestión de Vilna, que fue llevada ante la SdN en febrero de 1920. Tras el Tratado de Versalles, Vilna fue asignada a Lituania, sin embargo tropas compuestas por voluntarios polacos ocuparon parte de la ciudad. Lituania, que se opuso a esta ocupación, reaccionó permitiendo al ejército rojo operar dentro de su territorio. No obstante, Polonia, antes de declarar la guerra, acudió a la SdN con la esperanza de recuperar la ciudad y contrarrestar la beligerancia de Lituania⁴¹⁶.

En septiembre de 1920, el Consejo tomó medidas oficiales para resolver este diferendo. Se nombraron a tres relatores: Bourgeois, Shigaru Matsui y Quiñones. La primera iniciativa, sin precedentes, fue la de mandar un cuerpo expedicionario compuesto por soldados pertenecientes a varios miembros de la SdN⁴¹⁷. Sin embargo, el envío internacional de soldados no se llevó a cabo, como tampoco salió adelante el proyecto de plebiscito ideado por el Consejo como fórmula para dirimir la cuestión. Finalmente, en enero de 1922, cuando

⁴¹⁶WALTERS, F. Op. Cit., pp. 105-7.

⁴¹⁷Soldados españoles estaban incluidos en este cuerpo. BLEDSOE. G. Op. Cit. p 131.

el Consejo admitió su incapacidad para resolver este asunto, la Conferencia de Embajadores⁴¹⁸ tomó el control en esta disputa con la decisión de entregar Vilna a Polonia. En compensación, Lituania tomó el control de la ciudad de Memel.

2.2.2 Danzing

La SdN jugó un papel importante para lidiar con problemas sobrevenidos por el territorio de Danzing. En este caso, el Consejo encontró una vía para contener la potencial crítica situación en la que se encontraba la mayoría de la población alemana. Los derechos de estos chocaban con los intereses económicos y políticos del Gobierno polaco⁴¹⁹. En 1919, el puerto de Danzing, y el área alrededor de éste, fue declarado como “ciudad libre” bajo la supervisión directa de la SdN. Para ello, el organismo de Ginebra creó un Alto Comisionado (High Commissioner)⁴²⁰, residente en Danzing, y costado de manera conjunta por la ciudad, y por Polonia. Aunque Polonia perdía un puerto de alta importancia para sus intereses económicos, la política exterior seguía estando controlada por el Gobierno polaco⁴²¹. Por lo tanto, el buen funcionamiento de la ciudad dependía, aparte de la prosperidad económica, de las buenas relaciones entre Alemania y Polonia.

2.2.3 El Estado Libre del Fiume

A finales de 1919, en ese caos de fronteras que era la Europa de posguerra, surgió un Estado que en otro momento de la historia sería inexplicable: el Estado libre de Fiume⁴²² (actual Rijeka, Croacia). Un grupo de voluntarios italianos, liderados por el poeta Gabriele D'Annunzio, que buscaba la gloria de convertirse en una suerte de leyenda literaria,

⁴¹⁸Seguían siendo influyente otros foros diplomáticos más tradicionales. Era una reunión de las grandes potencias al viejo estilo. Fue preferida para resolver dos grandes crisis: la de Vilna, entre polacos y lituanos; y la de Corfú entre griegos y la Italia mussoliana. MAZOWER, M. (2018). *La Europa Negra*. Valencia: Barlin Libros, p. 84.

⁴¹⁹STEINER, Z (2005). *The lights that failed*. New York: Oxford University Press, p. 355.

⁴²⁰Una de las tareas de este órgano fue el esbozo de una constitución para imponer acuerdos con Polonia.

⁴²¹REINALDA, B. (2009). *Routledge history of international organizations*. London: Routledge, p. 203.

⁴²²El 2 de Noviembre de 1920, Italia y el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos firmaron el Tratado de Rapallo, que restituía el antiguo estatus de “Estado de Fiume Libre”, reconocía a Dalmacia, Zara, Lussin, Lagosta, Pelagosa y las Islas de Cherso como territorios

conquistaron la ciudad. A las 11:45 horas del 12 de Septiembre de 1919, los 2.600 voluntarios del comandante Gabriele D'Annunzio entraron victoriosos en Fiume desfilando por la ciudad, o a bordo de camiones, tomando los principales enclaves. Tras este episodio, el Alto Comando de la ciudad del Fiume envió un documento dirigido al Secretario General de la SdN, Eric Drummond⁴²³. En este se expresaba que la pseudo SdN era, en realidad, un instrumento por medio del cual el Imperio Británico, y otros Estados capitalistas clamaban el derecho a asegurarse la hegemonía del mundo

⁴²⁴. Además, exponían que la organización de Ginebra, que respondía ante poderes con intereses financieros, estratégicos y coloniales, carecía de autoridad moral por las siguientes razones:

- 1) *Los países que se adhirieron al Covenant, en su mayoría, eran abiertamente hostiles a la forma en la que quedó constituida la SdN.*
- 2) *Porque varios países neutrales, Suiza, Suecia, Noruega y Holanda, habiendo sido invitados a formar parte de la SdN, dieron una cortés, aunque evasiva respuesta.*
- 3) *Porque los pueblos que tienen derecho, por el pasado culto y la vida social altamente desarrollada, a un lugar destacado entre las naciones civilizadas. Son, Rusia y Alemania países arbitrariamente excluidos de esta pseudo Liga simplemente porque su posición geográfica, o sus formas de gobierno, chocan con sus intereses coloniales, estratégicos o financieros.*
- 4) *Finalmente, porque no se le puede dar un crédito de moral a una institución que, basada bajo el principio de la autodeterminación de las naciones, no cesa de pisotear este principio en todos los sentidos⁴²⁵.*

Los habitantes del Fiume, que sufrían por aquel gesto heroico del poeta, comenzaron a agitarse. El Gobierno de Italia aprovechó este descontento para prometer que salvaguardaría la italianidad del Fiume si la sociedad entraba en la legalidad. A finales de diciembre de 1919, el Consejo nacional se declaró contra el prolongamiento del régimen creado por el poeta. El plebiscito celebrado al día siguiente confirmó la decisión del Consejo. A pesar de la violencia ejercida por los arditi (veteranos de fuerza de élite), futuristas, anarquistas y

⁴²³Fue Secretario General desde 1920 hasta 1933.

⁴²⁴Documento enviado por el Alto Comisionado, aprobado por Alceste de Ambriz (firmado por Léon Kochnitzky y Edoard Gusmel) 2 de febrero de 1920. Litigios Internacionales. AHMNE. 3º Piso, Armº 3, maço 28, 85119.

⁴²⁵ Ibid. Se pone de manifiesto el ejemplo de Irlanda, Egipto o la India, "que sufren el más cruel e inicuo yugo".

sindicalistas, el 80% de los votos fueron desfavorable a D'Annunzio. Sin embargo, el vate no se dejó intimidar y, como contaba con la adhesión de los arditi, declaró nulo el plebiscito⁴²⁶.

El Estado Libre del Fiume, construido como un régimen dictatorial, contó con su propia constitución, la *Carta de Carnaro*. Finalmente, esta experiencia, más poética y épica que realista, duró quince meses. Fiume, la utopía que quería ser la alternativa a la SdN de para aquellos Estados oprimidos, fue bombardeada.

La noche del 28 al 29 de Diciembre de 1920, fecha que sería conocida en Italia como la “Navidad Sangrienta”, las tropas italianas del Rey Víctor Manuel III atacaron Fiume. En primer lugar, la Marina Real italiana bombardeó con sus buques el palacio donde se encontraba D'Annunzio, provocando serios daños y causando la desmoralización entre los *fiumanos*. A continuación, las tropas reales se enfrentaron a las tropas d'annunzianas por las calles de la ciudad en una serie de combates breves que terminaron con la rápida rendición de D'Annunzio, advirtiendo que nada podía hacerse para obtener la victoria. Finalmente, comunicó al rey oficialmente su capitulación y ordenó el cese de los combates⁴²⁷. El poeta que intentó organizar una alternativa a la SdN para los Estados oprimidos, olvidando su programa de “renovarse o morir”, se estancó en Fiume, en lugar de asombrar al mundo con nuevas aventuras. G. D'Annunzio se convirtió en un simple gobernador militar de una ciudad que en sus horas libres de ocio escribía poesía.

2.2.4 Las islas Åland

En el saldo de éxitos de la SdN, se ha venido incluyendo la resolución pacífica del conflicto en torno a las Islas Åland. La posesión por estas islas enfrentó a Suecia y Finlandia en 1920⁴²⁸. Este conflicto internacional, nacido al rescoldo de las cenizas del imperio de los

⁴²⁶ A Capital, nº3426, 7 de enero de 1920, p.1.

⁴²⁷GIL PECHARROMÁN, J. (2010). “La cuestión de Fiume”. *Revista La Aventura de la Historia*, Vol. 8, p.16. <http://granguerra.crearforo.com/dannunzio-y-fiume-es329.html>

⁴²⁸Estas islas están localizadas al Norte del Mar Báltico. Hay que recordar que Finlandia fue parte de Suecia hasta que en 1809 fue anexionada por el imperio ruso, pasando a ser el gran ducado de Finlandia, entidad autónoma de Rusia hasta 1917, que obtuvo la independencia. El *Magnus Ducatus Finlandiae* fue el nombre honorífico atribuido a los reyes suecos hasta 1809. Finlandia fue anexionada a Rusia como estado autónomo o Gran Ducado, período que cubre desde la conquista rusa en la guerra de Finlandia hasta la independencia, declarada el 6 de diciembre de 1917. Vid. WALTERS, A. Op. Cit., p.103.

zares, antes de acabar en Ginebra, fue llevado a Versalles sin que se tomase decisión alguna⁴²⁹. Aunque Portugal no se vio envuelto directamente en este conflicto⁴³⁰, fue mucha la información que el delegado en Estocolmo, Francisco Roberto da Silva Ferrão de Carvalho Martens (Conde de Martens Ferrão), enviaba a para Lisboa.

La población de las islas, aunque bajo control finlandés, era en su mayoría sueca en “en lengua, sangre y afectos”⁴³¹. Las reclamaciones suecas llevaron a que, en un primer momento, se intentase resolver este contencioso de manera bilateral, pero el deterioro de las relaciones entre los dos países, llevó a que Gran Bretaña, en verano de 1920, convocase al Consejo para que se hiciese cargo de la cuestión en virtud del artículo XI del Pacto⁴³².

La primera vez que estos dos países se reunieron para exponer y resolver esta disputa ante el Consejo, reunido en Londres, fue 19 de junio de 1920. El representante de Suecia, Hjamar Branting, primer ministro socialista, abogó por la propuesta de un plebiscito. Finlandia, por su parte, declaró que la SdN no tenía derecho, o competencia, para intervenir: los aalandeses eran ciudadanos de Finlandia, y, por lo tanto, el status de la isla era un asunto puramente doméstico. Tal protesta no podía ser ignorada.

Ante la inexistencia de una Corte Internacional, se optó por invitar a tres eminentes juristas⁴³³ para que realizasen un informe sobre el asunto. Desde el momento en que esta cuestión quedó bajo el Consejo, el peligro de una guerra se fue difuminando. A la vez, Finlandia se apresuró a calmar los sentimientos del Consejo de Suecia con la puesta en libertad de varios aalandeses que fueron arrestados como líderes de un movimiento separatista⁴³⁴.

⁴²⁹Los aalandeses propusieron, porque deseaban fervientemente la unión con Suecia, un plebiscito para justificar la anexión a pesar de las objeciones, reparos, réplicas, esgrimidas, manejadas por Finlandia. Aunque este asunto fue estudiado por la conferencia de paz de París, no se tomó ninguna decisión.

⁴³⁰La ley seca en Finlandia afectaba los acuerdos comerciales que Portugal tenía establecido.

⁴³¹WALTERS, A. Op. Cit., p.104.

⁴³²BARROS, J. (1968). *The Åland Islands questions: its settlement by the League of Nations*. New Haven : Yale University Press, passim.

⁴³³Barae Bayena, antiguo ministro de exteriores de Bélgica, Abraham Elkus, embajador de América en Constantinopla y el suizo Calender El criterio que mantenían es que ningún Estado constituido puede ser jurídicamente desintegrado, ni siquiera por la voluntad de pueblos que lo forman y, naturalmente, menos aún por la acción o reclamación de otro Estado.. AHMNE. Informe de Conde de Martens Ferrão, 22 noviembre, 1920, n° de orden 1002, Serie A, n° 1939° Piso, Arm° 3, maço 28, 85119.

⁴³⁴Informe de Conde de Martens Ferrão, 22 de noviembre, 1921, n° de ordem 1002, serie, AN N° 1939. AHMNE. 3° Piso, Arm° 3, maço 28, 85119.

Mientras la comisión de juristas realizaba sus informes, el representante de la legación lusa en Estocolmo, que no tenía en mucho aprecio el talante escandinavo y el orgullo sueco, expuso en un tono irónico:

No podrá realizarse en las islas una nueva regencia al estilo de la de D'Anuzzio, ya que ni se dan las condiciones, ni hay certeza de que haya deseo de seguir el precedente dejado por el equipo del poeta Condottiere, que tanto aborrecimiento ha causado. Además, los alandeses no tienen, que se sepa, un D'Anuzzio, que no es una cosa que se encuentre fácilmente, y menos entre el genio escandinavo. Para la SdN es, en todo caso, una tranquilidad relativa esta faltad de un Vate Ardito⁴³⁵.

Aparte de este comentario, ese mismo oficio recoge otras disquisiones que, aunque vayan revestidas con el recurso del sarcasmo, reflejan el enojo y lo incómodo de tolerar el orgullo y la altivez de los representantes suecos, que “se juzgan superiores a todos y, por el mismo hecho, juzgan una gran fortuna poseer poquísimos analfabetos”:

Saber materialmente leer y escribir representa para esta gente una prueba de la superioridad y, diría acaso, hasta de raza. La verdad, sin embargo, es que solo una mínima mayoría es capaz de comprender. Son lentos como ellos solos. Un marroquí de la montaña del Rif es infinitamente superior en entendimiento, como en facilidad de percepción, y lo mismo diría de los más ignorantes sicilianos, españoles, o nuestros portugueses⁴³⁶.

Esta embestida, que no por sarcástica dejaba de rezumar animadversión, contra el pretendido orgullo y superioridad de los delegados suecos fue ejemplificada por una escena de lo más cómica:

¡Un compañero italiano me comentó que ante un secretario de la legación sueca, éste le preguntó, muy seriamente si en Italia existían todavía los dogos⁴³⁷!

⁴³⁵Ibid.

⁴³⁶Ibid.

⁴³⁷Ibid.

Casi dos meses antes de que la Comisión de expertos juristas presentase el informe con la resolución, Ferrão de Carvalho Martens, reveló algunas noticias, de origen francés, según las cuales los términos de ese informe (que sobre la disputa de las islas iba a ser presentado al Consejo de la SdN) eran contrarios a los deseos del Gobierno sueco⁴³⁸.

Finalmente, tal como apuntaban estas noticias, tras un largo y exhaustivo estudio de la situación, la comisión de investigación elevó el informe a la SdN el 21 de junio de 1921. En éste se recomendaba que las islas quedasen bajo soberanía de Finlandia, aunque con un alto grado de autonomía. Además, Finlandia debía de respetar la identidad cultural y lingüística de los habitantes del archipiélago. Ambos países acataron las formulas ofrecidas por el Consejo, aunque Suecia no dejó de mostrar su indignación por no haberse aplicado el principio de autodeterminación nacional en la resolución del conflicto.

Aunque el acuerdo de las islas Åland fue interpretado como una victoria de la SdN, tanto España como otros insatisfechos miembros de este organismo, obtuvieron garantías de que la SdN solo autorizaría a considerar aquellas minorías protegidas por los tratados. De esta forma, la SdN no intervendría en cuestiones que afectase a otras minorías⁴³⁹.

Con respecto a la cuestión de las minorías, el delegado luso en Estocolmo, a partir de los rumores de las noticias francesas, apuntó lo siguiente sobre el contenido del informe que la Comisión Jurídica estaba preparando:

Se ve el que informe ha tomado en consideración el famoso principio de la autodeterminación de los pueblos, pero también parece recogerse que este principio se presta a una interpretación de quien lo invoca, o por aquel contra quien lo ha invocado. Así, la interpretación de quien lo invoca, traería como resultado que ninguno de los actuales Estados europeos, y hasta no europeos, estaría a salvo de que no se viesen multiplicados sus territorios⁴⁴⁰.

⁴³⁸Informe de Ferrão de Carvalho Martens, 24 de abril, 1921, n° de orden 1194, serie A.N. AHMNE. 3° Piso, Arm° 3, maço 28, /85119.

⁴³⁹Leg. R. 4111, Exp.2: Drummond a Quiñones, 28 de agosto, y Quiñones a Lema 19 de septiembre. Esto daba garantías a Madrid de que la SdN nunca intervendría en el tema catalán.

⁴⁴⁰Informe de Ferrão de Carvalho Martens, 24 de abril, 1921, n° de orden 1194, serie A.N. AHMNE. 3° Piso, Arm° 3, maço 28/ 85119.

2.2.5 Corfú

A finales de agosto de 1923, se produjo la muerte de un diplomático italiano, el general Enrico Tellini, y cuatro miembros de su equipo⁴⁴¹, cuando se encontraban definiendo la frontera greco-albana en Corfú. La noticia de estos asesinatos ocasionó una gran indignación en Italia, que desembarcó sus tropas en la isla de Samos y en Corfú⁴⁴².

El Gobierno italiano, entiendo que la acción terrorista vino por parte de Grecia, le envió un ultimátum con una serie de condiciones. Aunque el pueblo italiano se agitaba de indignación por el asesinato de sus oficiales, la actuación del Gobierno comenzó a ser condenada por la prensa extranjera y, también, por algunos periódicos nacionales. João Chagas, desde París, explicaba la reacción italiana en un telegrama:

Está causando viva impresión la nota italiana dirigida al Gobierno griego. La prensa, aunque afirma que aquel crimen provocará la reprobación universal, consideran la nota italiana como el resultado de un estado de cólera que sería conveniente moderar y recordar el propósito del ultimátum de Sarajevo y sus consecuencias⁴⁴³.

Como resultado de la ocupación de Corfú, el 1 septiembre Grecia proclamó el estado de guerra en todo su territorio y telegrafió a la SdN pidiendo su intervención. La acción de la SdN, según la prensa lusa, “podía transformar con su actitud lo que hasta ahora venía siendo una simple cuestión entre Italia y Grecia, en un asunto de importancia internacional”⁴⁴⁴. Por lo tanto, la SdN solo podía alcanzar la solución a este conflicto, bien presionando a Grecia para que cumpliera con las demandas impuestas por Italia, o bien condenando el uso de la fuerza por parte del país transalpino.

⁴⁴¹El mayor Luigi Corti, el teniente Mario Bonacini, y el chófer, Remigio Farnetti. No se sabe si el crimen fue llevado a cabo por nacionalistas griegos o nacionalista albaneses. Desde Roma desmintieron las informaciones griegas de que se trataba de un asesinato perpetrado por salteadores. “Los propios soldados griegos, que estaban a corta distancia del local del crimen vieron a 30 ó 40 personas envueltas en el tiroteo. Los salteadores no operan con tan gran número, y los oficiales italianos ofrecieron resistencia antes de ser asesinados”. A Capital, n°4480, 1 de septiembre, 1923, p.1.

⁴⁴²A Capital, n°4480, 1 de septiembre, 1923, p. 1

⁴⁴³Telegrama n°42. J. Chagas, París, 30 de agosto, 1923. AHMNE, Proc 1963/1923, Fol.146.

⁴⁴⁴A Capital, n°4461, 3 de septiembre, 1923., p.1.

Ese mismo día, la Conferencia de Embajadores, tras una larga discusión, decidió enviar un telegrama al Gobierno de Atenas protestando contra el incidente e instando a abrir una investigación. Esta comunicación estaba destinada a amortiguar los efectos del ultimátum italiano⁴⁴⁵(era la primera prueba notoria de una política exterior agresiva por parte de Mussolini), que la prensa francesa juzgaba de exagerado. Grecia, ante esta tesitura, respondió con la disposición de ofrecer todas las satisfacciones y reparaciones necesarias, pero recusaba aceptar todas las reclamaciones contrarias a su dignidad nacional⁴⁴⁶. En cuanto a la demanda del pago de una compensación de 50 millones de liras, ésta se calificaba como materialmente imposible de satisfacer en el corto plazo de tiempo estimado en el ultimátum. Este mismo telegrama se hacía eco de la rumorología, vertida en ciertos periódicos, acerca de la aceptación por parte de la Italia sobre la intervención de la SdN. Sin embargo, las noticias oficiosas de Roma decían lo contrario, que la rechazaría porque el “fascismo es un método peligroso en política internacional”⁴⁴⁷. La prensa lusa, recogiendo la información de los medios italianos, confirmaba que Italia no consideraba la SdN como competente para juzgar el conflicto italo-griego, ya que desde su punto de vista, es una cuestión que toca a la dignidad y a la honra de la nación. Sin embargo, parecía estar dispuesto a admitir que el Tribunal Internacional de la Haya examinase el asunto⁴⁴⁸.

La actitud que mantuvo Portugal durante este conflicto, al igual que en otros que estallaron en la década de los veinte, fue de absoluta pasividad. Aparte de informar de la crisis greco latina, a partir de los telegramas que se enviaban desde París y Londres (con un sentido especialmente pesimista recalcan la inutilidad práctica de la SdN para cuando una gran potencia entrase en conflicto), también se recogían las opiniones que la prensa internacional vertía en torno a esta cuestión. En un informe enviado por el titular de la delegación en Estocolmo, Francisco Roberto da Silva Ferrão de Carvalho Martens, informaba de lo siguiente:

⁴⁴⁵La captura y ajusticiamiento de los culpables, la participación italiana en la investigación y la indemnización de 50 millones de liras.

⁴⁴⁶La respuesta griega, sometida a examen por la Conferencia de Embajadores, proponía la nominación de una comisión internacional para depurar responsabilidades en la muerte de los oficiales italianos. Vid. A Capital, n°4461, 3 de septiembre, 1923,p.1.

⁴⁴⁷Telegrama n° 44, París, 31 de agosto de 1923. J Chagas. A27. Proc 17. AHMNE. Proc 1963/1923, Fol.146.

⁴⁴⁸Vid. A Capital, n°4461, 3 de septiembre, 1923, p. 1.

Toda la prensa (creo que de buena voluntad) se esfuerza por acentuar que la Liga debería intervenir y dar prueba ahora de ser capaz de evitar un conflicto armado, y que en su esfuerzo de intentar persuadir a la opinión de que habría posibilidad de evitar la violencia, recuerdan que Italia fue uno de los campeones de la existencia de la Liga. Comentando el ultimátum comparado con lo hecho por Austria a Serbia en 1914, las exigencias italianas son bien más humillantes para Grecia de lo fueron las austriacas para Serbia. De las gravísimas consecuencias posibles, sino hasta probables, de una acción violenta italiana contra Grecia, y se indican que Turquía pudiera aprovechar para intentar modificar sus fronteras como corolario de una nueva lucha balcánica. Incluso, una gran parte de la prensa sigue orprendiéndose de que el artículo 12 no hubiese sido todavía aplicado. Recelan que Italia aproveche el tiempo para apoderarse de alguna isla griega cuya posesión le pueda servir para asegurarse su situación en el Mediterráneo, que si así fuese, sería una prueba de que la Liga es incapaz de defender un mundo en guerra. ¿Sería posible suponer que la Asamblea de Ginebra tenga el coraje moral de declarar que una Gran Potencia, que no ha actuado con lo dispuesto en el artículo 12 del Pacto, comete un acto hostil contra los otros estados miembros de la Liga? ¿Estaría cualquiera de esos miembros dispuestos a cortar las relaciones con Italia?

El Svenska Dabladet declaraba que el actual conflicto, que amenazaba con una nueva guerra, exige la intervención de la Liga y que si ésta no consigue evitar la guerra, será forzoso reconocer su completa bancarrota.

El Tockolms Tidningen dice que es deber de los aliados fuertes hacer comprender a Mussolini que Italia es parte de la SdN, y que es su obligación entregar al mismo organismo la liquidación del conflicto. Podría decirse que Italia no duda en ser ella quien lance el torpedo contra la Liga y, en seguida, se refiere a un telegrama de Berlín en el que se dice que la acción pacificadora de Italia se dirigirá contra Corfú, cuya importancia estratégica la hace considerar como llave del Adriático que Italia, hoy señora del Trieste y Fiume, podrá cerrar cuando le apetezca⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹Informe de Carvalho Martens, Estocolmo, 1 de septiembre, 1923, n°2085. AHMNE. Proc 1963/1923, Fol.146.

Este informe finalizaba anunciando, de acuerdo con los telegramas de ese mismo día, que los italianos estaban desembarcando en Corfú, además de reseñar el entusiasmo en Italia por el procedimiento enérgico de Mussolini.

Otro informe útil, a la hora de hacerse una visión conjunta del conflicto, fue el enviado por Francisco Lourenço Eusébio Leão⁴⁵⁰. En éste, producto de su propia visión personal sobre Mussolini, y el régimen que implantó, advirtió que, con el advenimiento del fascismo, el espíritu nacional había mudado hacia un poder que consideraba algo del pasado el perdón hacia los enemigos internos o externos:

Hace unos años semejante actitud habría sido imposible pues ningún país tendría fuerza para la más insignificante manifestación de orden militar. Los socialistas imponían su voluntad y el espíritu público era impotente para reaccionar, y el Estado presentaba el más triste espectáculo de debilidad y degradación. Fue este predominio de los socialistas, esta abulia de la burguesía y la excesiva debilidad de los diferentes gobiernos, las que obligaron a Italia a renunciar al protectorado de Albania (llave del Adriático) que los tratados le reconocían, y de un modo que su prestigio sufrió el más fuerte de los golpes. [...] y todo esto porque los socialistas, disponiendo de masa obrera, imponían el abandono de Albania⁴⁵¹.

Por lo tanto, para el delegado de Portugal en Roma, la otrora actitud de Italia, rayana en la sumisión, explicaba la actitud de firmeza, alejada de toda condescendencia, de la política externa de Mussolini. Sin embargo, bien es verdad que Mussolini no pretendía entrar en una larga guerra con Italia, sino simplemente obtener satisfacción a sus demandas para honra de la nación italiana.

La opinión oficial de Portugal en torno al conflicto ítalo griego era la preocupación acerca de la utilidad de SdN para resolver diferendos en los que alguna gran potencia estuviese involucrada. Hasta la fecha, el único asunto grave resuelto por la SdN fue el relacionado con las islas Alland, sin embargo, Suecia no llegó a tener el mismo trato que Italia. El corolario de este conflicto fue que la fuerza seguía siendo el argumento más contundente en el terreno diplomático.

⁴⁵⁰Ministro plenipotenciario en Roma.

⁴⁵¹Informe confidencial del delegado de Roma, 3 de septiembre de 1923. AHMNE. Proc 1963/1923, Fol.146.

Para la prensa lusa, poniendo en duda la versión italiana, consideraba que Grecia no podía haber llevado a cabo la acción criminal que se le atribuía por el estado lamentable en el que se encontraba el Gobierno de Atenas. Además, la región en la que se desarrolló el sangriento drama venía siendo, desde hace años, agitada por diversos intereses:

Abundan allí los helenos y el Gobierno griego desea vivamente que su frontera septentrional alcance hasta la altura de la isla de Corfú. Los intereses italianos son diferentes. Roma posee desde hace muchos años una nutrida clientela en Albania. Este país, difícilmente penetrable, es para Italia una esfera de influencia tanto política como económica. Antes de la guerra, convergía con su aliada, Austria. Hoy encuentra dos rivales: Yugoslavia y Grecia. La primera quiere extenderse por el norte y el este; la segunda procura hacerlo por la parte meridional⁴⁵².

Finalmente, ante la inoperatividad de la SdN, y por imposición de italiana, fue la Conferencia de Embajadores⁴⁵³ la que, tras responsabilizar a Grecia de la crisis de Corfú, exigió al Gobierno heleno una serie de obligaciones:

La flota griega deberá otorgar los honores en el puerto de Pireo a una división de la flota italiana que ingresará al puerto, y a un buque de guerra inglés. Las banderas de los tres poderes serán saludadas por veintiún cañonazos cada una. Los buques de guerra aliados entrarán sin saludar.

Se celebrará una ceremonia fúnebre en una iglesia católica en memoria de los muertos italianos en presencia de todos los miembros del gobierno. Durante la ceremonia fúnebre, los barcos del puerto tendrán las banderas a media asta.

Honores militares otorgados a cuerpos de víctimas de Premezo en el momento del embarque.

Grecia pagará una suma de 50 millones de liras de garantía que deberá hacerse después de una investigación internacional.

Se nombrará una comisión internacional para supervisar la investigación griega. Será presidido por un japonés⁴⁵⁴.

⁴⁵²A Capital, n°4462, 4 de septiembre, 1920, p.1.

⁴⁵³Organización formada en París, en 1920, por los embajadores de Gran Bretaña, Italia y Japón, y el ministro de Asunto Exteriores de Francia.

La asunción de estos requerimientos por parte de Grecia y la aceptación de la SdN de la fuerza vinculante del mandato salido de la Conferencia, resolvió un conflicto en el que el organismo de Ginebra (creado tres años atrás), tras recibir su primer gran revés, daba evidentes pruebas acerca de su ineficacia para imponer su autoridad ante cualquier gran potencia. Además de la pérdida de prestigio que sufría este organismo, las pequeñas naciones, que albergaban la ilusión de estar protegidos por un organismo que velaba por la paz mundial, comenzaron a dudar sobre la utilidad de la SdN para la resolución de graves conflictos internacionales.

Portugal se mantuvo ajena en las numerosas disputas (en la primera década del período de entreguerras) que, además de afectar a los intereses de las grandes potencias, también perjudicaban la estabilización de las bases de la SdN. La pasividad alrededor de estas disputas políticas internacionales contrasta con la actitud activa e intensa que mantuvo en el ámbito colonial, y sobre las indemnizaciones de guerra. Estos dos puntos, junto con la ambición de formar parte del Consejo ejecutivo, conformaron los ejes de la política exterior portuguesa en Ginebra durante los años veinte del siglo XX.

Todos estos incidentes internacionales despertaron las críticas contra el organismo ginebrino, que, paulatinamente, comenzaba a presentarse como una institución sin utilidad para la paz. Los artículos que reflejaban esa concepción negativa de la SdN proliferaban en Portugal. Este artículo de Seara Nova es un buen ejemplo de este sentimiento adverso:

Todos los hombres creen en los altos ideales de la SdN, pero pocos depositan confianza en la eficacia de sus trabajos para la paz. Aunque es el producto de la generosa y secular suma de esfuerzos profundamente humanitarios, es hoy, sino un instrumento en manos de políticos de varias potencias, al menos un organismo desprovisto de eficacia diplomática; lejos, infelizmente, del espíritu de masas, a pesar de los esfuerzos de algunos de sus creadores, la SdN será por mucho tiempo contemplada por los políticos como una suave manera inofensiva de exprimir ideales de justicia, que siempre conquistará la simpatía de la ingenuidad popular.

⁴⁵⁴Oficio enviado desde París por João Maria Cisneiros Ferreira, 5 de septiembre, 1923, con el texto de la nota publicada por la Conferencia de embajadores. AHMNE. Proc 1963/1923, Fol.146. Proc. 163. armº8.

[...] Super-Estado, ejército de paz, arbitraje obligatorio...bellos sueños en el aire. La política internacional será siempre la política de los carbones de Renania, del petróleo de Armenia, de los altos hornos de Silesia...

No creo que la paz absoluta pueda alguna vez verse hecha realidad, ¡tanto son los conflictos que a cada instante surgen por toda la faz del mundo⁴⁵⁵!

2.3 Portugal en la Conferencia de Washington

La Conferencia de Washington se ha revelado como uno de los más celebrados encuentros diplomáticos del mundo de entreguerras⁴⁵⁶. Una “gran tentativa de paz y de fe”, lo calificó el periódico *A Capital*⁴⁵⁷. A finales de 1921, representantes de nueve países se dieron cita en la capital de Estados Unidos con el objetivo de establecer un régimen de control naval (equilibrio entre las potencias navales) y traer estabilidad en el Lejano Oriente. En palabras de Sally Marks, “Estados Unidos desencadenó el renovado intento de aproximación anglo-francés volviendo a la escena internacional con la organización de la Conferencia de Washington”⁴⁵⁸.

La Portugal de posguerra, tan necesitada de crédito y reconocimiento internacional, pensó que participaría en una conferencia en la que durante tres meses⁴⁵⁹ trabajaría codo con codo con las mayores potencias navales (Alemania y la Unión Soviética quedaron excluidas) en la búsqueda de un desarme que alejase para siempre un nuevo conflicto mundial. Sin embargo, su participación fue debida a los intereses que, como potencia colonial, mantenía en el Pacífico y Asia oriental. Además, Portugal tampoco podía hacerse muchas ilusiones, o albergar falsas esperanzas, con respecto a mejorar su situación internacional solo por el hecho de su partición en esta conferencia. La Conferencia de Washington se desarrolló al margen de la SdN, y completamente desligada del Tratado de Versalles (en un país que no pertenecía al

⁴⁵⁵ Seara Nova, n°56, 17 de octubre de 1925, p. 158.

⁴⁵⁶ “Ha venido siendo una fuente para lecciones históricas. La conferencia sirvió como un ejemplo de cómo una decisión arriesgada y audaz pudo avanzar el desarme. Charles Evans Hughes, el secretario de Estado de Norteamérica, había inaugurado la conferencia con la oferta de paralizar la construcción de grandes barcos de guerra”. Vid. GOLDSTEIN, E. y MAURER, J. (2002). *The Washington Conference, 1921-1922*. Portland (Oregon): Frank Cass, p. 2.

⁴⁵⁷ *A Capital*, n° 3917, 2 de noviembre, 1921, p.1.

⁴⁵⁸ SALLY, M. Op. Cit, .p.46.

⁴⁵⁹ Las deliberaciones de la conferencia terminaron en febrero de 1922.

organismo de Ginebra y perpetuando las viejas formas de la diplomacia tradicional), con el fin de hacer frente al expansionismo de Japón.

El Tratado Naval de Washington (firmado en febrero de 1922), resultado de tres meses de negociaciones, amén de alcanzar ambiciosos resultados en el desarme naval, establecía la integridad de China junto con una política “Open Door” (Puertas Abiertas).

Finalmente, en esta conferencia solo tomaron parte cinco naciones. Los representantes de China, Bélgica, Portugal⁴⁶⁰ y Holanda, apenas intervinieron en las discusiones sobre los problemas del Pacífico, por lo que “solo las cinco grandes potencias aliadas, y sus asociados, pudieron discutir la cuestión del desarme⁴⁶¹, quedando las restantes naciones expectantes hasta acatar las resoluciones que por ventura fuesen tomadas”⁴⁶². Portugal no firmó el Tratado de Naval de los Cinco Poderes en la Conferencia de Washington (Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón, Francia e Italia⁴⁶³) ya que defendía que no se le podía aplicar el “statu quo naval” ni en cuanto a tonelaje, ni a otras características contenidas en el acuerdo naval de 1922. Las condiciones de seguridad y defensa de la metrópolis, como las de las colonias, imponían a Portugal, por mor de los escasos recursos financieros⁴⁶⁴, la necesidad de fuerzas navales y aeronáuticas superiores a las que poseían entonces. Portugal, por estas razones, no pudo adherirse a un tratado que impedía el desarrollo de su poder naval, ya de por sí depauperado por las dificultades económicas que sufría el país.

La Marina de Guerra se erigía como un elemento vital para Portugal, ya que era por mar por donde se recibían la mayor parte de sus importaciones, y también por vía marítima se organizaban sus exportaciones. Portugal se asemejaba a un Estado insular, y es por ello por lo que cobró una importancia absolutamente decisiva la libertad y la seguridad de sus comunicaciones marítimas:

⁴⁶⁰Los representantes de Portugal fueron José Francisco de Horta Machado da Franca, vizconde d’Alte, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Washington; y Ernesto Julio de Carvalho e Vasconcelos, capitán de la Marina portuguesa y director técnico del Ministerio de Colonias.

⁴⁶¹Durante el período de entreguerras cuatro acontecimientos focalizaron la atención del mundo en torno a la cuestión del desarme: la Conferencia de Washington (1921--1922); los Tratados de Londres de 1930 y 1936, dedicados ambos a la guerra marítima; Pacto Briand-Kellog (1928) sobre "renuncia de la guerra", que sirvió de base para la Conferencia Mundial de Desarme, celebrada en Ginebra en 1932

⁴⁶²A Capital, n° 3920, 5 de noviembre, 1921, p.1.

⁴⁶³Acordaron relaciones de tonelaje y restricciones con respecto a la construcción de barcos y bases.

⁴⁶⁴Como resultado de su participación en la Gran Guerra.

- a) De sus colonias recibía las materias primas y, también desde allí, se realizaban las reexportaciones de los productos coloniales, lo cual era indispensable para el equilibrio de la balanza económica.
- b) De las naciones aliadas del norte de Europa, junto con Gran Bretaña y Francia, recibía productos manufacturados, además de carbón, y, en tiempos de guerra, importaban material bélico.
- c) Con los Estados Unidos se realizaba una operación similar a la descrita, y también como fuente de abastecimientos.
- d) A Brasil iban dirigida la mayor parte de las exportaciones (por la gran colonia portuguesa que allí residía). El oro que recibía a cambio, igualmente ayudaba en el equilibrio presupuestario⁴⁶⁵.

Es por esto por lo que devenía indispensable contar con la preponderancia marítima de su aliada británica. En los años de la Gran Guerra, se recurrió a Gran Bretaña, en calidad de custodia, para el transporte de sus expediciones militares a Francia. La pérdida de dos navíos que hacían el servicio de escolta a la navegación mercante, dejó al país sin fuerza naval⁴⁶⁶.

Ya en 1927, el presidente norteamericano, Calvin Coolidge⁴⁶⁷, reunió a los cinco poderes firmantes del Tratado de Washington con el objetivo de tratar la posible ampliación del acuerdo de 1922, ya que éste dejó el camino expedito para la construcción de barcos de menores proporciones. La Conferencia Naval de Coolidge, también conocida como Conferencia Naval de Ginebra, fue un fracaso⁴⁶⁸ por el escaso interés que despertó, y porque la SdN ya se encontraba inmersa en los preparativos de una conferencia de desarme más amplia (Conferencia de Ginebra de 1932). Francisco de Assis Maria de Oliveira de Almeida Calheiros e Menezes⁴⁶⁹ informó sobre la falta de acuerdo entre Estados Unidos y Gran Bretaña en cuanto a los límites de los cruceros navales⁴⁷⁰. En la clausura de esta conferencia,

⁴⁶⁵Vid. Memorandum sobre la Marina de Guerra. Proc 16 París, febrero, 1919. Guerra Mundial. Delegación portuguesa en la Conferencia de Paz. 1918/23. AHMNE, 3 P, A7. M,142, Relatório Batalha Reis.

⁴⁶⁶Ibid.

⁴⁶⁷Presidente número 39 de los Estados Unidos.

⁴⁶⁸Francia e Italia rehusaron participar en esta conferencia.

⁴⁶⁹Primer secretario de la delegación en Ginebra.

⁴⁷⁰Informe de Francisco de Assis Maria de Oliveira de Almeida Calheiros e Menezes sobre al Conferencia Coolidge. Ginebra 5 de agosto, 1927. AHMNE S3. E95. P2. 38464

las tres potencias que participaron recomendaron la convocatoria de un nuevo encuentro que quedaría fijado para antes de 1931⁴⁷¹.

Fracasada la Conferencia de Ginebra de 1927, se reunieron en Londres, en 1930⁴⁷², las cinco potencias firmantes del Tratado de Washington. Este otro intento por extender los términos de las cláusulas de lo pactado en 1922, finalizó con el Tratado Naval de Londres, firmado el 22 de abril de 1930.

A pesar de tan buenas intenciones, y tantos esfuerzos (las iniciativas americanas y la SdN, aunque por separado, buscaban la promoción del desarme y la limitación armamentística tras la devastación de la Primera Guerra Mundial) tan solo diez años después de los acuerdos alcanzados en Washington, la invasión japonesa de Manchuria sepultó no solo el tratado suscrito el 6 de febrero de 1922, sino también un nuevo orden que prometía, en palabras de Sally Marks, una “ilusión de paz”.

2.4 La situación económica en la Europa de postguerra

Tras el Tratado de Versalles, inmediatamente se manifestó la grave situación financiera internacional en la que mezclaban las deudas que los aliados europeos tenían pendientes frente a los bancos y al Tesoro de Estados Unidos, además de las reparaciones de guerra alemanas. Washington venía exigiendo el pago inmediato de las primeras, pero, aunque se mostraba flexible ante las reparaciones de guerra, rechazaba la propuesta francesa de vincular el pago de ambas. Francia no tenía intención de dar su brazo a torcer sobre el reembolso del débito norteamericano sin que antes Alemania no hiciese frente al pago de las reparaciones. Por su parte, Alemania, con apoyo británico⁴⁷³, venía aplazando sus obligaciones como país deudor. Este complicado panorama financiero venía impidiendo la recuperación de Europa⁴⁷⁴.

⁴⁷¹Ibid.

⁴⁷²Le siguieron dos más: en 1932 y en 1936.

⁴⁷³Sin embargo, “para complicar aun más el panorama, desde 1922 Londres comenzó a exigir a sus socios el reembolso de la deudas contraídas durante la guerra”. Cit. PEREIRA CASTAÑARES, J. C.Op. Cit. p, 351.

⁴⁷⁴Ibid.

Versalles no fijó la suma definitiva de las reparaciones⁴⁷⁵ de guerra, pero Alemania pagó hasta 1921, 20 billones de marcos-oro, de los cuales, en 1920, Francia recibió el 52%; Gran Bretaña un 22%; Italia el 10%, y Bélgica el 8%. Como vemos, Portugal quedó fuera de esta ecuación. No obstante, “tras tensas negociaciones, en 1921, la suma definitiva fue estipulada en 132 billones de marcos-oro. A partir de aquí, Alemania comenzó a desembolsar las anualidades que fueron calculadas teniendo en cuenta la evolución de las exportaciones”⁴⁷⁶.

En un intento de paliar las tensiones inteuropeas, el primer ministro británico, Lloyd George, esbozó un plan⁴⁷⁷ “de estabilización política y reconstrucción económica de Europa que integrase a Alemania y a la Rusia soviética en el sistema europeo y en la red de intercambios comerciales, a cambio de garantizar a Francia todos los extremos de su seguridad”⁴⁷⁸.

Lloyd George presentó en la Conferencia de Cannes⁴⁷⁹ la idea de una reunión económica internacional, convocada para el 8 marzo⁴⁸⁰ en la ciudad de Génova, y que contaría con la presencia de Alemania y Rusia. “M. Poincaré, verdadero jefe de la política nacionalista francesa, quería la ejecución del Tratado Versalles y, por lo tanto, las debidas garantías sin las cuales le desagradaría fundamentalmente la cooperación de Alemania. Al mismo tiempo, veía con malos ojos la invitación a Rusia, en cuanto subsistiera el régimen soviético”⁴⁸¹. Como escribió Z. Steiner, “el camino hacia Génova estaba lleno de baches; ya no solo por las reticencias francesas, sino también por la adversa actitud de Estados Unidos, que declinó la invitación a dicha Conferencia”⁴⁸². Ésta fue convocada directamente por el

⁴⁷⁵Fue en la Conferencia de Spa, de 1920, donde los Aliados y Alemania trataron el pago de las indemnizaciones de guerra. Y también fue en Spa donde los alemanes intentaron eludir la cláusula del desarme. Vid. A Capital, n°3569, 8 de julio, 1920, p. 1.

⁴⁷⁶SOMBRA SARAIVA, J.F. Op. Cit., p. 141.

⁴⁷⁷El primer ministro británico aducía que “la política universal de Inglaterra obedece hoy a la influencia de dos convicciones fundamentales. Una es de la que es imposible de que Alemania cumpla todas sus obligaciones de reparación. La otra pasa por la imposibilidad de resolver el problema del equilibrio de Europa sin la cooperación económica de Alemania y Rusia. De todo esto depende la verdadera paz, sin la cual no puede surgir la confianza que genera el crédito de la producción y del comercio”. Seara Nova, 1 de marzo, 1922, n°9, pp. 243-244.

⁴⁷⁸PEREIRA CASTAÑARES, J. C.Op. Cit. p, 351.

⁴⁷⁹“Los representantes rusos rehusaron las resoluciones adoptadas en la Conferencia de Cannes, celebrada en enero de 1922, en la que el Consejo Supremo estableció los términos de la participación de Rusia”. Cit. STEINER, Z. (2005). *The lights that failed*. New York: Oxford University Press, p 164.

⁴⁸⁰M. Poincaré solicitó su aplazamiento.

⁴⁸¹Seara Nova, 1 de marzo, 1922, n°9, pp. 243-244.

⁴⁸²STEINER, Z. Op. Cit.,p.164.

Consejo Supremo⁴⁸³, y no directamente por la SdN. La razón por la que SdN quedó al margen fue la no pertenencia de Estados Unidos, Alemania y Rusia, a dicho organismo. “Esta convocatoria, realizada fuera de la esfera de su intervención, en lo que constituía una de sus funciones primarias, reforzaba el papel decorativo de la SdN”⁴⁸⁴.

Esta conferencia tenía como fin examinar los problemas con respecto a las monedas, cambios, circulación fiduciaria, créditos internacionales públicos y privados, bancos centrales y de emisión, transportes, y las finanzas de los Estados en sus relaciones con la reconstrucción económica. A la vez, se acometería el restablecimiento de la paz europea con bases consistentes. Sería, pues, una especie de repetición de la Conferencia de Bruselas⁴⁸⁵, pero con más amplitud en cuanto a los objetivos y a las potencias representadas.

En la Conferencia de Bruselas, se aceptó el proyecto de Ter Meulen⁴⁸⁶ (conocido como el “plan Meulen”) para que las naciones empobrecidas por la guerra obtuvieran créditos externos que les permitieran volver a las importaciones esenciales. Por lo tanto, la Conferencia de Génova debía asentarse en un principio todavía más positivo que el de la necesidad de la cooperación financiera y económica de las naciones. Se buscaba el ideal de una solidaridad moral y material de todas la naciones del mundo.

Quirino de Jesus, en su artículo de Seara Nova, no veía a Portugal capaz de prestar las suficientes garantías de poner orden en su administración, “ni en su vida política”. El pesimismo de dicha revista, que llegó a considerar de inútil y dispendiosa la representación lusa⁴⁸⁷ en la Conferencia de Génova, en cuanto a la reconstrucción política de Portugal, quedó bien patente cuando publicó lo siguiente:

La realidad irreductible debe estar bien presente a los ojos de los portugueses. Muchos políticos llenos de ilusiones desde hace dos años, ven con deslumbramiento la esperanza de grandes créditos y préstamos externos. Pero, ¿cómo sería posible, si por causa de nuestros desórdenes sociales y gubernamentales, hasta evadiendo para el extranjero, estamos condenando los capitales del país? El punto de partida pasa

⁴⁸³Sucesor de la Conferencia de Embajadores.

⁴⁸⁴Seara Nova, 1 de marzo, 1922, n°9, pp. 243-244.

⁴⁸⁵En esta Conferencia, celebrada en 1920 se intentó buscar soluciones a los problemas financieros de Europa.

⁴⁸⁶Representante de un banco holandés.

⁴⁸⁷Presidida por Teixeira Gomes, a la sazón, ministro en Londres.

*por entrar nosotros mismos en una reorganización nacional, ya que de lo contrario, de nada serviría ir a Génova*⁴⁸⁸.

Del 10 de abril al 19 de mayo de 1922, se reunieron en la Conferencia económica de Génova⁴⁸⁹ un total de 34 naciones. El primordial objetivo de esta conferencia pasaba por desarrollar una estrategia para la reconstrucción económica de Alemania. Sin embargo, Génova, que respondía a una iniciativa de la política británica, en la búsqueda de soluciones al deterioro financiero de posguerra⁴⁹⁰, nada consiguió acerca del plan de estabilización política propuesto por Lloyd George. El tema de las reparaciones de guerra ni siquiera fue contemplado. Lo que sí consiguió esta conferencia fue la acercar a dos países que fueron marginados en el Tratado de Versalles. Así, a pesar de los temores de Lloyd George y de la intransigencia mostrada por Raymond Poincaré y Aristide Briand, el acercamiento ruso-alemán cobró forma en el transcurso de la Conferencia de Génova. En la primera semana de esta conferencia, los representantes rusos y alemanes, en la localidad italiana de Rapallo (a pocos kilómetros de Génova), firmaron el 16 de abril de 1922 un tratado que lleva por nombre la ciudad donde se firmó. Por medio de este acuerdo, sin ser una alianza político-militar⁴⁹¹, los dos países se comprometieron al restablecimiento de las relaciones diplomáticas (Alemania reconocía, de iure, el reconocimiento soviético) y “renunciaban recíprocamente a sus reclamaciones financieras, reparaciones o deudas”⁴⁹². Finalmente, Lloyd George tuvo que reconocer el fracaso de la Conferencia de Génova, que devolvió el problema alemán a la palestra⁴⁹³.

La reconstrucción financiera y económica de Europa quedaba, pues, debilitada por las diferencias surgidas entre las potencias de la Entente acerca de la conveniencia de promover la recuperación de Alemania, “cuestión ampliamente debatida a propósito del asunto de las reparaciones”⁴⁹⁴. Gran Bretaña, que se mostraba reacia a dar vía libre al *antigermanismo* francés, se decantó por el favorecimiento de la reducción unilateral de las dudas que facilitase

⁴⁸⁸Seara Nova, 1 de marzo de 1922, n°9, pp. 243-244.

⁴⁸⁹Planeado por el primer ministro británico, David Lloyd George.

⁴⁹⁰Tanto en Génova como en Cannes, lo que en realidad se discutió fue otro Versalles.

⁴⁹¹Aparte de suponer un pacto contra Polonia, para frenar las ansias expansionistas de este país, este tratado le daba a Alemania la posibilidad de desarrollar armamentos en territorio ruso. De esta manera, se abrían las puertas a un rearme clandestino. Antes del pacto, ya se fabricaron tanques, gases y bombarderos dentro de la Unión Soviética.

⁴⁹²PEREIRA CASTAÑARES, J. C. Op. Cit. p, 351.

⁴⁹³MARK, S. (2003). *The illusion of peace*. Hampshire: Palgrave Macmillan, p.52.

⁴⁹⁴MAZOWER, M. (2018). Op. Cit., p.133.

una rápida recuperación de Alemania. Lloyd George, lejos de endosarle a Alemania una factura masiva en concepto de reparaciones, buscaba, principalmente, compensar los daños a la flota ante el temor de que Alemania, para poder hacer frente a los pagos, se viese abocada a concentrar sus esfuerzos en las exportaciones, lo cual iba en contra de los intereses del mercado británico. Por su parte, Francia, que sentía el desprecio de Londres, se obstinó en que Alemania debía pagar las deudas de guerra, ya que, según lo dispuesto en el Tratado de Versalles, fue señalada como responsable exclusiva de la guerra.

Alemania, agobiada por la suma que debía pagar, y con la amenaza de la ocupación de la cuenca industrial del Ruhr, además de verse despojada de todas sus colonias, comenzó a dar evidencias de sus dificultades para hacer frentes a los pagos. Gran Bretaña, siempre mirando por sus intereses, veía bien que este pago pudiese realizarse en forma de mano de obra, o materias primas. En agosto de 1921, Alemania realizó su primer pago, ciento cincuenta millones de libras esterlinas, pero a partir de la crisis monetaria⁴⁹⁵ comenzaron a retrasarse en los mismos.

La excusa de la suspensión de pagos, por la hiperinflación alemana, y la afrenta del Tratado de Rapallo, impulsó a Francia, con ayuda belga, a la ocupación armada de la región del Ruhr, en enero de 1923. Esta acción, que se hacía como garantía de pago, hizo saltar por los aires la frágil paz acordada en 1919. Francia pensó que la ocupación del Ruhr, que era el corazón de la metalurgia alemana, le daría la seguridad que no le ofrecieron los malogrados pactos con Gran Bretaña.

La “resistencia pasiva”, como fue conocida la respuesta alemana ante la ocupación del Ruhr, estuvo sembrada de huelgas y sabotajes. Esta resistencia hizo que el marco alemán cayera presa de la hiperinflación. Francia, por su parte, reaccionó con encarcelaciones y duras condenas a los saboteadores y agitadores, confiscaciones y más de ciento cincuenta mil deportados. El fiasco de esta acción militar, que solo compensó parte de los impagos de las reparaciones, sirvió para que Francia constatare los límites de su poder⁴⁹⁶.

Finalmente, Poincaré adoptó una postura más flexible debido al impacto internacional que causó la ocupación de Ruhr y, sobre todo, por mor del rechazo de Estados Unidos.

⁴⁹⁵En enero de 1923, 1£ equivalía a 35.000 marcos, a finales de 1923, 1 £ 50 billones de marcos.

⁴⁹⁶MAZOWER, M. (2018).Op. Cit., p. 133.

Debido a este desgaste de su imagen en el palco internacional, Francia aceptó, con la mediación de Gran Bretaña y Estados Unidos, un comité que, presidido por el norteamericano Dawes, trazó un nuevo plan de pagos, con el respaldo americano. La “lección extraída de la crisis del Ruhr fue que los vencedores de Versalles solo podrían ganar la paz mediante la acción conjunta”⁴⁹⁷.

A. Briand consideraba que la paz pasaba por la conciliación entre los dos amigos íntimos europeos. Así, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, entre 1924 y 1932, se pudo estimular las distintas etapas de conciliación: la Conferencia de Londres, el Plan Dawes, los Acuerdos de Locarno, la admisión de Alemania en la SdN, el plan Young, y la evacuación de Renania en 1930⁴⁹⁸.

Antes de Locarno, y tras la evacuación del Ruhr, la SdN se conformó como el primer punto de atención con un proyecto de reforma que llevaba el sello de Francia. La salida de las tropas francesas del Ruhr hizo desaparecer la fuente de discordia alemana, y alentó un nuevo espíritu de cooperación. “Este fue el trasfondo del llamado Protocolo de Ginebra para la Pacífica Solución de las Disputas Internacionales”⁴⁹⁹. La propuesta presentada por el primer ministro británico, R. MacDonanld y su homólogo francés, E. Herriot, significaba una glosa al Pacto, no una desviación de él. “El Protocolo de Ginebra encarnaba la triple fórmula⁵⁰⁰ de arbitraje, seguridad y desarme”⁵⁰¹, con el fin de superar algunas lagunas del Pacto y hacer más eficaz la organización⁵⁰². Sin embargo, este novedoso Protocolo, que intentaba cerrar las fisuras originarias del Pacto de la SdN, no logró el respaldo de la mayoría de los Estados. La ausencia de la firma de Londres incrementó los recelos de Francia para con su socio británico. Aquellos que volcaron sus esperanzas en la aprobación de este proyecto, concibiéndolo como un punto de inflexión en la historia de la civilización, confirmaron cómo esa “paz ilusoria” se hacía más evidente.

⁴⁹⁷MAZOWER, M. (2018). Op. Cit., p.133.

⁴⁹⁸SOMBRA SARAIVA, J. F. (Org.). (2001). *Relações internacionais. Dois séculos de história*. Vol. I. Brasília: IBRI, p. 189.

⁴⁹⁹STEINER, Z. Op. Cit., p. 380.

⁵⁰⁰“Establecía el arbitraje obligatorio, consideraba agresor a todo Estado que lo rechazara (o se opusiera a la decisión decretada por la autoridad arbitral) y contemplaba la adopción de sanciones militares aprobadas por mayoría, no por unanimidad, contra los miembros designados por los agresores. Así el arbitraje crearía seguridad, y la seguridad permitiría el desarme”. Ibid.

⁵⁰¹Ibid.

⁵⁰²PEREIRA CASTAÑARES, J.C. Op. Cit., p. 356. Herriot profirió en un discurso que “Arbitraje, seguridad y desarme, son las tres principales columnas del templo sobre el cual tiene que edificarse la SdN”. *Diário de Lisboa*, nº1057, 10 de septiembre, 1924, p. 1.

La importancia del principio de arbitraje es tan evidente que, “en tiempos primitivos, presidió la organización interior de las tribus, y que solo fue aplicado en la esfera internacional, en 1899⁵⁰³, cuando fue fundado el primer tribunal permanente de La Haya”⁵⁰⁴. Se puede observar cómo en esta figura de conciliación, casi sin autoridad, estaba ya presente la idea de un tribunal internacional. No obstante, los Estados seguían manteniendo la libertad de poder recurrir a la guerra, o a la justicia, como mejor les conviniera⁵⁰⁵. Así pues, el vago pacto de asistencia mutua de 1923⁵⁰⁶ iba a ser resuelto, como señala Irene de Vasconcell os en un editorial del *Diário de Lisboa*, por un famoso Protocolo que, si se llegase a aprobar garantizaría la paz del mundo”⁵⁰⁷. Su favorable opinión sobre el proyecto ideado por los ministros Herriot y MacDonal, fue recogido en los siguientes términos:

*Francia quería que las obligaciones de cada país, en caso de agresión, fuesen establecidas previamente, como garantía de seguridad. Gran Bretaña no quería que el arbitraje sirviese de pretexto para no reducir el armamento, y no quería transferir el derecho que ostentaba sobre su magnífica flota*⁵⁰⁸.

*Pero la gran importancia de este proyecto está precisamente en que presenta el arbitraje, el desarme y la seguridad, como un todo que no puede separarse. Quien quiera aprobar uno, tendrá que aprobar los otros. Todos los países tendrán que manifestarse sobre sus deseos de paz, o de guerra*⁵⁰⁹.

En cuanto a la cuestión del desarme⁵¹⁰, un elemento *sine qua non* para el pacifismo, representaba el máximo aspecto de la lucha contra la guerra. En el seno de la SdN chocaban dos corrientes: aquella que sustentaba que los pueblos debían comenzar a desarmarse, ya que sin armas no hay guerra; y otra que entendía indispensable promover, en primer lugar, una educación pacifista que provocaría, naturalmente, la supresión de los grandes ejércitos. Pero,

⁵⁰³Creada al abrigo de la Conferencia de La Haya. En enero de 1922 el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, con sede en La Haya, quedaba ligado a la SdN.

⁵⁰⁴*Diário de Lisboa*, n°1690, 29 de septiembre, 1924, p.1.

⁵⁰⁵El Pacto de la SdN permitía recurrir a la guerra en ciertos casos.

⁵⁰⁶Rechazado por muchos Estados alegando la dificultad de poder distinguir al verdadero agresor.

⁵⁰⁷*Diário de Lisboa*, n°1690, 29 de septiembre, 1924, p. 1.

⁵⁰⁸Gran Bretaña nunca contempló con buenos ojos la idea de imponer sanciones o arbitrajes externos.

⁵⁰⁹*Diário de Lisboa*, n°1690, 29 de septiembre de 1924, p.1.

⁵¹⁰“Uno de los problemas que más pesan sobre la conciencia de los pueblos era la necesidad de reconducir al mundo por una era de paz, reduciendo la impotencia o espíritu de agresión”. *Diário de Lisboa*, n° 1050. 8 de septiembre, 1924, p.1.

con Alemania y Rusia fuera de la discusión, se hacia difícil descubrir una fórmula propiciatoria⁵¹¹. Estados Unidos, en medio de tantos desecuentros ideológicos, llevó a Ginebra una propuesta de desarme, la cual “obligaba a los pueblos a someter a arbitraje, no del Consejo de la SdN, sino del Tribunal de Justicia Internacional, la decisión de un casus belli”⁵¹². Pero, ¿qué hacer si un país se negaba a someterse a ese arbitraje? El proyecto estadounidense disponía que:

*Nación que no se conforme, prefiriendo confiarse a la suerte de las armas, pasaría a ser considerada como agresora, lo que determinaría la coaligación de todos los miembros de la SdN contra ella, siendo puestos sus ciudadanos fuera de la ley, como también sus bienes. Y en la hipótesis de que estas medidas no fueran suficientes, se podría seguir una guerra de castigo, como único y decisivo remedio destinado a convencer a los contumaces*⁵¹³.

Esta imperiosa necesidad de desarme, como garante de la paz universal, no podía demandarse como una suerte de violencia, por lo que se exigía que previamente se proveyera de un remedio a ciertas injusticias sufridas por varios pueblos⁵¹⁴. Se estaba lejos de un sistema pacifista, pero bien es cierto que se buscaban diferentes soluciones en la realización de esta vieja esperanza.

Las impresiones de la delegación de Portugal frente al Protocolo fueron la de la aceptación y colaboración sobre un proyecto (mostrando su completa adhesión) que, “hasta cierto punto, daba satisfacción a muchos propósitos de paz y de concordia internacional, ya que el Protocolo ponía sobre la mesa la cláusula del arbitraje obligatorio, una vieja aspiración”⁵¹⁵. Estas palabras fueron proclamadas por João Chagas en un discurso proferido en la Asamblea de la SdN con respecto del mencionado Protocolo. Y continuó alegando lo siguiente:

⁵¹¹“Polonia, la Pequeña Entente y los Estados balcánicos, se sentían amenazados por Rusia, y también por Turquía, y es por ello por lo que no estaban dispuestos a arriesgarse por una aventura pacifista. Francia y Bélgica mostraban el mismo recelo en relación a Alemania”. Diário de Lisboa, n°1690, 29 de septiembre, 1924, p.1.

⁵¹²Ibid.

⁵¹³Ibid.

⁵¹⁴Que tendrían que ser “extinguidas por la SdN o por un gran Congreso diplomático, para que la barbarie tuviese sus días contados”. Ibid.

⁵¹⁵Diário de Lisboa, n°1076, 8 de octubre 1924, p.1.

No es la primera vez que las grandes potencias la reconocen (arbitraje) y la aceptan tomando el compromiso de la honra de utilizarla en la resolución de sus conflictos con los otros pueblos. Este hecho, sean cuales fueren las decepciones que nos estén reservadas, marca una época en la historia de la humanidad. ¿Será definitiva esta obra? Como dije en una alocución que proferí en la Asamblea, no creo que sea posible renegar de una obra hecha y volverse atrás. Cualquier cosa grande que se haga, ha de permanecer. Más allá de este aspecto u otro, lo que es preciso señalar es el gran hecho histórico que acaba de producirse en Ginebra, que no es otro que el compromiso público y solemne tomado por las grandes naciones, ante las pequeñas, de respetar, de ahora en adelante, los derechos de éstas⁵¹⁶.

En Ginebra, en estos momentos, se estaba asistiendo a un momento de excepcional importancia: la desaparición de las distinciones, inadmisibles desde el punto de vista moral y racional, entre las grandes y pequeñas naciones. Así pues, con este “Protocolo” salían ganando las pequeñas potencias. Sin embargo, para que éste saliese adelante, se hacía imprescindible la colaboración estrecha de Francia y Gran Bretaña, ya que sin esta armonía “la carta de manumisión de las pequeñas naciones”⁵¹⁷ no podría llevarse a buen puerto. A este respecto, Chagas expuso lo siguiente con respecto a Portugal y la cuestión colonial:

Los pequeños Estados deben un monumento de gratitud a la SdN. Por lo que a nosotros respecta, nuestros intereses, antes amenazados, son colocados en este gran cónclave al abrigo de los peligros que los ponían en riesgo.

¿Y sobre las colonias?

Esta cuestión es extremadamente interesante para Portugal, que se levantó en la primera comisión relativa a los territorios coloniales. De la discusión que surgió en torno a este asunto, resultó bien asentados los compromisos de defensa común de los territorios de Estados abarcando, de un modo ineludible, la defensa de los territorios colocados bajo la soberanía de estos. Esta garantía, reforzada con la solidaridad de 54 naciones, nos permite considerar nuestro futuro de nación colonial con absoluta tranquilidad⁵¹⁸.

⁵¹⁶Ibid.

⁵¹⁷Que es lo que representaba para J. Chagas el Protocolo de Ginebra.

⁵¹⁸Ibid.

2.4.1 El Plan Dawes

La solución para poner fin a la crisis del Ruhr vino por parte de Gran Bretaña y de Estados Unidos, que temiendo el hundimiento de la República de Weimar, y preocupados por el incremento de la beligerancia francesa, convocaron una comisión de peritos financieros⁵¹⁹, presidida por el banquero americano Dawes, con el objetivo de redirigir la política económica alemana para su recuperación, con el respaldo del dólar.

El Plan Dawes, presentado el 9 de abril de 1924, se conformaba como un programa, a cinco años, para facilitar el pago del montante de las reparaciones de manera progresiva. Esto permitiría dinamizar la economía alemana y garantizar el pago de las indemnizaciones de guerra a Francia. El informe Dawes, considerado por los franceses como un instrumento de una nueva política constructiva, establecía varias cifras para el pago por parte de Alemania: variaba entre 1 billón y 1.750 millones durante los cuatro primeros años, y 2.500 millones, a partir del quinto año⁵²⁰. A la vez, el Gobierno de Stresemann creó una nueva moneda (esto fue bien acogido por la conferencia), la Rentenmark, ya que la anterior se devaluó hasta que perdió todo su valor; aunque pronto esta moneda se sustituyó por otra más sólida, la Reichmark. Sin embargo, dos condiciones fueron impuestas para llevar adelante esta recuperación. En primer lugar, se insistió en que las tropas francesas desocuparan la zona del Ruhr, a menos que se diese un impago deliberado. La segunda condición fue un préstamo (cuarenta millones de libras) para consolidar el Reichsmark. Estos dos requisitos fueron tratados en la Conferencia de Londres⁵²¹ entre el 16 de julio y el 16 de agosto de 1924.

La Conferencia de Londres⁵²², reunida con el objetivo de aplicar el Plan Dawes, marcaba el fin del estado de guerra, en vista de que el Tratado de Versalles, como otros que le siguieron, se limitaron a mover los campos de batalla. La llamada *Concordia Ilusoria* se dejó sentir en la prensa lusa que, presa de un desmesurado optimismo, juzgaba la época inaugurada por el proyecto de Charles G. Dawes de esta forma:

⁵¹⁹Compuesta por representantes británicos, americanos, belgas, franceses e italianos.

⁵²⁰Estas medidas quedaban establecidas dentro de la capacidad de Alemania.

⁵²¹En la Conferencia Económica de Londres se reunieron 76 naciones. El país norteamericano tenía un representante oficioso, ya que su estatuto no le permitía un delegado oficial

⁵²²Su éxito dependía del préstamo de 800 millones de marcos-oro.

Comienza una nueva época en la que se realizará una rigurosa calificación de los valores sociales, económicos, financieros y morales, en vista que las viejas y maléficas rutinas tenían que ser separadas de las que están vivas y sanas.

Estados Unidos, que son actualmente el banquero de los pueblos, se encontraban investidos de un papel de tan alta importancia que puede decirse audazmente que gobernarán a todos los gobiernos⁵²³.

El Plan Dawes fue un éxito porque Francia, que aceptó la imposición internacional, dio marcha atrás y se retiró del Ruhr. A ello contribuyó el nuevo Gobierno de Edouard Herriot⁵²⁴ que, comprendiendo el agotamiento de la ocupación militar, asimiló que el éxito y la viabilidad del Plan Dawes estaban cifrados en el pago de las reparaciones. La reconstrucción de Europa gravitaba en la resistencia a la plutocracia.

Portugal examinaba con máxima atención la Conferencia de Londres, mostrando gran interés en la aplicación de los acuerdos establecidos en ella⁵²⁵. Es decir, se trataba de que Alemania pagase, pero, sobretodo, de conseguir que este pago estuviese blindado con todas las garantías, no quedando por ello Francia sin la posesión de sus elementos de defensa y sanción, pero sin condenar a Alemania a su total ruina económica. En esa Conferencia, Portugal estuvo representada por el embajador en Londres, Norton de Matos, poniendo el punto de interés no en el resultado político, sino en el financiero y económico.

2.4.2 El significado de los Acuerdos de Locarno

El conjunto de los acuerdos que se firmaron en Locarno hicieron creer, finalmente, en una futura política europea que marcaría el inicio de una nueva época, no solo en Europa, sino también en todo el mundo. Con la firma de estos acuerdos, el 1 de diciembre de 1925, llegó el “espíritu de Locarno”, que A. Chamberlain⁵²⁶ presentó como “la verdadera línea

⁵²³Diário de Lisboa, nº1035, 21 de agosto, 1924, p.1.

⁵²⁴Presidente del Consejo de Francia.

⁵²⁵“Nunca, desde 1918, se reunió una Conferencia con el deseo más sincero de que resultase útil”. Diário de Lisboa, nº1005, 17 de julio, 1924, p. 1

⁵²⁶“El rey le entregó en Londres las insignias de Caballero de la Orden de la Jarretera como premio a su labor en Locarno. En virtud de esta condecoración, el ministro de Asuntos Exteriores británico pasaba a ser Sir”. A Capital, nº5100-16, 2 de diciembre, 1925, p, 1.

divisoria entre los años de guerra y los años de paz”. La política interna de Portugal, de ahora en adelante, quedaba ligada por el impulso que le imponían desde el exterior.

Los Acuerdos de Locarno⁵²⁷ se negociaron, principalmente, para resolver los más graves problemas que preocupaban a las tres grandes potencias de Europa: Alemania, Francia y Gran Bretaña. La primera, había sufrido la pérdida de sus posesiones coloniales, la ocupación de parte de su territorio por fuerzas extranjeras y las dificultades para hacer frente al pago de una pesada deuda de guerra. Además, se vio abocada, tras haber aprobado el patrón oro, a una grave crisis laboral debido a que sus industrias perdieron gran parte de su clientela mundial. Francia, a su vez, sufría por la imposibilidad de satisfacer al mismo tiempo dos de sus mayores necesidades: la de mantener sus armamentos (con la ocupación militar del margen del Ruhr, que era garantía única contra la permanente amenaza de la revancha alemana), y la de satisfacer el pago de su deuda con Estados Unidos, cuyo pago venía siendo reclamado insistentemente por la nación norteamericana. En cuanto a Gran Bretaña, igualmente sumida en una crisis laboral e industrial por su adopción del patrón oro, tenía además la necesidad de resolver la grave crisis que amenazaba a su imperio colonial. Este aspecto dependía, en gran parte, de la normalización de la vida política y económica de Alemania para poder limitar y debilitar el peligro bolchevista en Europa y en Asia, además de imponer la tranquilidad en el mar del Norte, desarrollando su política naval en el Índico.

Lo que se buscaba en Locarno, que ha recibido la denominación lisonjera de “Fundador de la Paz Mundial”, era que Alemania garantizase a los signatarios de Versalles su intención de respetar sus fronteras occidentales⁵²⁸. “Gran Bretaña, aprovechando la distensión europea, tomó la iniciativa de buscar a través de un acto diplomático el reconocimiento de las fronteras fijadas en 1919”⁵²⁹. La reunión, celebrada en Locarno (Suiza), entre el 5 y 16 de octubre, contó con la presencia de A. Chamberlain, Briand, Stresemann, Mussolini (que debutaba en estas reuniones⁵³⁰) y Vanderveelde, además de los representantes de Polonia y Checoslovaquia⁵³¹.

⁵²⁷Negociados en Locarno (Suiza) en octubre de 1925, pero firmados en Londres.

⁵²⁸No solo la francesa; también la belga

⁵²⁹PEREIRA CASTAÑARES, J.C. Op. Cit., p. 356.

⁵³⁰Italia estaba presente como garante.

⁵³¹“La ausencia de Estados Unidos no importaba, ya que no contaba en los asuntos internos de Europa más allá de lo económico”. Cit. SAINS de la MAZA, O (2015). *Breve Historia de entreguerras*. Madrid: Nowtilus, p. 230.

Por lo tanto, dos caminos se abrían para Alemania a la hora de resolver su complejo problema nacional en sus relaciones con una nueva política de expansión: persistir en la vieja política del imperialismo progresivo para renovar el ataque de 1914; o entrar humilde y pacíficamente en la SdN. “Los partidos moderados que actualmente gobiernan Alemania piensan que la solución de la primera hipótesis solo podía darse en un futuro muy remoto, arriesgando, además de su seguridad, la de toda Europa, cuyos fundamentos sociales no podrían resistir la convulsión de una nueva guerra”⁵³². Por lo tanto, no quedaba más opción que la de optar por la integración en el organismo de Ginebra⁵³³ como única vía para el restablecimiento de la paz en Europa.

Antes de la reunión de Locarno, Alemania le propuso a Francia, la realización de un pacto para la adopción, sobre una base de igualdad, de un cierto número de medidas, libremente consentidas, en relación a la región de Renania. “Como Alemania conocía la imposibilidad de aislar a Francia de Polonia y Checoslovaquia, cuya autonomía política y de alianza entraban en el sistema de sus garantías exteriores⁵³⁴, le propusieron la realización de tratados de arbitrajes de carácter jurídico con aquellas naciones”⁵³⁵. El Pacto renano, el primero de los acuerdos, reconocía las fronteras de Alemania con Francia y Bélgica⁵³⁶, además de concertar la desmilitarización de Renania. Mediante éste, Alemania aceptaba, libremente, las consecuencias del Tratado de Versalles, que fueron impuestas por la fuerza. La contrapartida de esta aceptación fue la inclusión de Alemania en la SdN⁵³⁷, “ostentando un puesto como miembro permanente en el Consejo Política, y la evacuación de las tropas aliadas de la zona de ocupación de Colonia”⁵³⁸.

⁵³²Seara Nova, n°61, 21 de noviembre, 1925, p. 5.

⁵³³Excluyendo cualquier aspecto humillante de sumisión.

⁵³⁴La diplomacia de Francia, que “no estaba dispuesta a solucionar los daños y la destrucción de la guerra a través de nuevos impuestos o préstamos internacionales, sino mediante los pagos alemanes, tuvo como corolario la formación de la Pequeña Entente (Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumanía), destinada a frenar el revisionismo y garantizar el statu quo sobre la Europa central y balcánica [...], para aislar a Alemania y actuar de barrera frente a la amenaza de la Rusia soviética, convertida en su otra gran obsesión”. PEREIRA CASTAÑARES J.C.Op. Cit., p. 350.

⁵³⁵Ibid.

⁵³⁶“Los tres países, además, rubricaron un compromiso de no recurrir a la guerra para revisar el statu quo”. PEREIRA CASTAÑARES, J.C.Op. Cit., p. 356.

⁵³⁷“Los acuerdos de Locarno trajeron a Alemania nuevas complicaciones políticas. La oposición nacionalista hizo una terrible y resistente propaganda contra los acuerdos de Locarno. Ya había realizado diligencias para sabotear la conferencia, imponiendo sus reservas al Gobierno. Querían que el Gobierno Luther-Stresemann volviese de Locarno con las manos vacías. Se comprende mejor bien esta actitud sabiendo que la política de sanciones iniciada por los franceses después de la ocupación del Ruhr engrandeció la popularidad del partido nacional alemán”. A Batalha, n°102. 9 de noviembre, 1925, p.3.

⁵³⁸PEREIRA CASTAÑARES, J.C.Op. Cit., p. 357.

Más allá de hacer historia de las negociaciones de la Conferencia de Locarno, vamos a señalar y explicar⁵³⁹, según se recoge en Seara Nova, los nueve acuerdos firmados:

El primero, fue el acto final, o acto único, por parte de los delegados de las naciones respresentadas: Luther y Stressemann, Vandervelde, Briand, Chamberlain, Mussolini, Skrzynski y Benés; segundo, el tratado entre Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia, el cual constituyó propiamente el Pacto renano⁵⁴⁰; el tercero y cuarto, dos convenciones de arbitraje entre Alemania y Bélgica; y Alemania y Francia, de igual alcance; el quinto y sexto, fueron los dos tratados de arbitraje entre Alemania y Polonia, y Alemania y Checoslovaquia; el séptimo fue una carta a la delagación alemana sobre la interpretación del Pacto firmada por todos los representantes de la naciones aliadas; el octavo y noveno fueron dos acuerdos entre Francia y Polonia; y Francia y Checoslovaquia, que no formaron parte del protocolo general, pero que fueron comunicados por Briand a todas las potencias presentes, y que son mencionadas en el acto final, lo que oficialmente las reconoce⁵⁴¹.

Las disposiciones centrales, junto con varias convenciones de arbitraje, complejas y vagas, conformaron un todo indisoluble.⁵⁴² El establecimiento de estos acuerdos exigía la ratificación de los parlamentos de los países representados, y la entrada de Alemania en la SdN⁵⁴³. Este país, además de integrarse en el sistema internacional, con la aceptación de los principios de la seguridad colectiva, “renunciaba voluntaria y libremente, pero no a través del Diktad de 1919, a Alsacia y Lorena y a los cantones de Euprn y Málmedy”⁵⁴⁴.

⁵³⁹El diario, A Capital hizo un resumen, muy didáctico, de lo que significaba el tan “manido” Tratado de Locarno: “Si Francia fuese atacada por Alemania, encontraría el apoyo de Italia y Gran Bretaña; si Alemania fuese atacada por Francia, el apoyo vendría por parte de Gran Bretaña; Polonia y Chescolovaquia se darían mutuo apoyo en caso de ataque exterior; Italia acudirá en apoyo de Checoslovaquia y de Polonia si éstas potencias fuesen atacadas; Alemania, por un lado, Checoslovaquia y Polonia, por otro, someterán sus cuestiones a arbitraje bajo la garantía de Francia; si una de las potencias signatarias del Tratado fuese atacada, todas darían apoyo contra la agresora; la región de Ruhr es declarada neutra y desmilitarizada; las fronteras de Bélgica limítrofes con Alemania y Francia son inviolables bajo la garantía de las todas la potencias”. A Capital, nº5110-16, 14 de diciembre, 1925, p. 1.

⁵⁴⁰Roma y Londres actuaban como garate con respecto a los límites territoriales.

⁵⁴¹Seara Nova, nº61, 21 de noviembre, 1925, p. 6.

⁵⁴²Las convenciones y los tratados de arbitraje no mencionan una duración limitada. El Pacto renano tenía, en principio, el carácter de perpetuidad.

⁵⁴³El suplemento semanal *A Batalha* describía tan notable acontecimiento internacional de la siguiente manera: “Así se consumó la aspiración de los que supieron disfrazar la embriaguez imperialista bajo la capa del pacifismo y de la concordia entre los pueblos; y será consumado el mayor atentado contra la libertad de la que tiene memoria el mundo”. A Batalha, nº100, 26 de octubre, 1925, p. 1.

⁵⁴⁴PEREIRA CASTAÑARES, J.C. Op. Cit., p. 357.

Los países firmantes de los Acuerdos de Locarno, se comprometían mutua y solemnemente, a no llevar a cabo cualquier tipo de ataque, invasión, ni recurrir a la guerra. ¿Se acababa, de esta manera, la posibilidad de una guerra entre los pueblos? Locarno admitía tras excepciones: la legítima defensa, la intervención armada tras un voto unánime de la SdN, o cuando no se realizase el voto unánime, la acción defensiva en caso cualificado de agresión. Éstas representan, por lo tanto, las mismas excepciones que el Covenant contempla. Los países signatarios del Pacto renano, en cualesquiera de estos casos, se debían una asistencia mutua contra cualquiera de ellos que se convirtiera en agresor. Así, si Alemania atacase a Francia, o viceversa, encontraría de su lado a Bélgica, Gran Bretaña e Italia.

Los esfuerzos y el compromiso en la aceptación de las fronteras occidentales no tuvo, sin embargo, su correspondencia en las orientales. Esto se tradujo en la ausencia de un pacto oriental, semejante al renano, erigiéndose en uno de los puntos flacos en los resultados general de la Asamblea de Locarno: en caso de agresión de Alemania a Polonia, o Checoslovaquia, apenas Francia, en virtud de los acuerdos, estaría obligada a socorrerlas, lo que a su vez colocaba a estas naciones en la obligación de auxiliar a Francia en caso de ser agredida por Alemania.

El segundo fleco de Locarno fue una martingala diplomática de Alemania. Este país, en su aceptación de formar parte de la SdN⁵⁴⁵, automáticamente daba su aquiescencia al artículo 16 del Pacto, el cual establecía que cada nación habría de aportar ayuda militar “según sus recursos”. No obstante, Alemania quería que se tuviese en cuenta su paupérrima situación económica y su condición como Estado desmilitarizado. A este respecto, *A Capital* se hacía eco de una nota del Gobierno del Reich sobre la entrada de Alemania en la SdN:

El Gobierno del Reich considera las respuestas de los Gobiernos representados en el Consejo Ejecutivo como favorables y halla que estando Alemania sin valor como potencia militar será necesario, en caso de un conflicto militar, dejar a su arbitrio la posibilidad de poder determinar su participación⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵“Alemania iba a entrar en la SdN contando con encontrar, aparte de aliados naturales (países de lengua y civilización germánica), aquellos otros con los que les unía una cierta comunidad de intereses, como Italia”. Seara Nova n°61, 21 de noviembre, 1925, p. 7.

⁵⁴⁶A Capital, 23 de diciembre 1924, p.1

De este modo, a Alemania no se la podría obligar, en caso de una acción coercitiva de la SdN contra Rusia, a ejecutar las medidas de bloqueo que le fueran impuestas⁵⁴⁷. Sin embargo, amparada en la excusa de su desarme para rechazar la cooperación societaria, taimadamente pudo ir militarizándose de manera progresiva.

Con los Acuerdos de Locarno, la SdN tuvo un segundo renacer, y era ahora cuando el viejo sistema de alianzas entre Estados estaba a punto de colapsar; igualmente, toda la vida política exterior de los pequeños pueblos, que habían vivido a la sombra protectora de alguna, o algunas de las grandes potencias, tenía que amoldarse sobre bases más amplias y procurarse, no solo la defensa de una nación fuerte⁵⁴⁸, sino también la simpatía de su apoyo efectivo.

Una característica importante, que los miembros de la SdN parecieron obviar, pero que *Seara Nova* rescató, siguiendo la doctrina de Jean Brunhes⁵⁴⁹, fue que la política de los grandes pueblos se basaba en la conquista del espacio:

*Alemania e Italia, apartadas hace mucho dentro de sus cuadros geográficos, pretendían a toda costa, agrandarlos, y no es difícil descubrir este objetivo en el análisis de sus maneras diplomáticas. Estos dos fuertes países se preparan para marchar sobre el globo, y apuntan sus esfuerzos a aquellos territorios más ricos, de más precaria ocupación y que menos puedan defenderse ante la opinión pública internacional*⁵⁵⁰.

Aunque Locarno conformó un marco político que aseguraba los acuerdos financieros de 1924, en la Asamblea General de Ginebra prevalecía la idea, enunciada por el delegado italiano, Scialoja, que para evitar los grandes conflictos era necesario remontar sus causas, que son, en esencia, de carácter económico, quedando patente que “la economía es más importante que el rencor”⁵⁵¹.

⁵⁴⁷Alemania y Rusia, como Estados parias del organismo de Ginebra, mantenían una alianza desde la firma del Tratado de Rapallo, en 1922.

⁵⁴⁸Por muy humillante que fuese.

⁵⁴⁹Maestro de geografía humana.

⁵⁵⁰*Seara Nova* n°61, 21 de noviembre, 1925, p. 7.

⁵⁵¹SAINZ de la MAZA, O. Op. Cit., p. 231.

¿Cómo contempló Portugal el reverdecir de la paz mundial, y de la SdN, a través de los Acuerdos de Locarno? Como era de prever, las primeras impresiones convergían en una actitud recelosa sobre una posible usurpación de sus colonias. Paradigma de esta postura de sospecha fueron las palabras del almirante Gago Coutinho:

La SdN fue creada para proteger a los débiles de los fuertes, y no, por el contrario, para aumentar la fuerza de los fuertes contra las pequeñas naciones, como Portugal. Los fuertes, ya de por sí, tenían fuerza suficiente para arrancarnos pedazos de África cuando les convenía, como en el pasado hizo Alemania con Kionga para agrandar sus colonias. Si ahora se admite un organismo que fudamente el robo de las colonias a los pequeños, lo mejor que podríamos hacer es salir inmediatamente de esta organización.

La SdN, que hasta ahora se ha mostrado, ni tan siquiera con coraje para devolver las colonias que pertenecieron a Alemania, y que fueron entregadas a otros, ¿cómo podría pretender, si no es por el uso de la fuerza, arrancarnos de territorios en los que llevamos establecidos desde hace siglos, y cuyo mandato nadie nos confirió, ya que los conquistamos a costa de sangre y esfuerzo, y que los modernos socios de la SdN todavía no han sido capaces de repetir⁵⁵²?

Es innegable que la inclusión de Alemania en la SdN incrementaba en las naciones coloniales, sobre todo en aquellas que disponían de escasos recursos militares y de exigua influencia diplomática, el recelo de que sus patrimonios ultramarinos llegaran a ser blanco de codicias depredadoras⁵⁵³. Es por eso por lo que Portugal no debía permanecer indiferente, especialmente cuando en la prensa extranjera su posición africana venía siendo objeto de discusión en un tono que no invitaba al sosiego y a la relajación. Además, a pesar de ser un viejo aliado de Gran Bretaña, acompañándola en muchas vicisitudes, Portuga no quería dejar de creer, cuando las ambiciones internacionales se volvían más exigentes y peligrosas, que pudiese ser víctima de una trampa o de la violencia externa. En un editorial del *Diário de Lisboa*, incluso admitiendo que Locarno implantaba la intranquilidad con respecto a las posesiones coloniales, le daba el beneficio de la duda cuando puso en negro sobre blanco:

⁵⁵²Diário de Lisboa, n°1429, 3 de diciembre, 1925, p. 1.

⁵⁵³Las declaraciones de sir Chamberlain y del canciller del Reich alimentaban tal estado de alarma.

¿Habrá en Europa, después de constituida la SdN y firmado los Acuerdos de Locarno, quien se atreva a aplastar a los débiles, como en uno de aquellos asaltos que la fábula del lobo y del cordero cuenta, en media docena de versos?

Si tal se diese, regresaríamos a una fase de barbarie que mucho comprometería a la aurora de la paz, que muchos ministros reunidos en Londres, principalmente Briand, celebraron en sus epitalamios⁵⁵⁴.

Las escasas críticas de la delegación lusa en la SdN al Pacto de Locarno, sin tener en cuenta los reiterados informes, que desde mucho antes, se hacían eco de los temores que podían cernirse sobre las posesiones ultramarinas lusas, no encontraron correspondencia en la prensa portuguesa que, tras la firma del mencionado Pacto, no dejó de poner sobre la palestra, con mucha vehemencia, el peligro de que Portugal viese cómo se desmembraba su imperio colonial. El *Diário de Lisboa*, con respecto a la situación internacional de Portugal, ejemplificaba lo expuesto de la siguiente manera:

Ignoro si estas líneas, que son expresión cruda y desnuda de la verdad, van a servir para perjudicar al Gobierno o a los delegados portugueses en la SdN, llevar a efecto una campaña de oposición, o influir en cualquier sentido en las intrigas de nuestra política interna, que miro desde otra perspectiva. No lo sé, ni lo quiero saber. Lo que sí sé es que estoy harto de ver los intereses nacionales servir de pretexto a las agitaciones más insensatas y más nocivas; lo que sí sé es que la repercusión en el extranjero de esas actitudes es de un efecto detestable y de consecuencias desastrosas; lo que sí sé es que un país donde la intriga cofunde todo, el deber de un portugués, que tiene algún respeto de sí mismo y algún amor para su tierra, es no prestarse a las especulaciones y decir solamente la verdad, especialmente, cuando se trata de cuestiones vitales para el futuro y el prestigio de la nación.

Es evidente que Alemania, privada de sus colonias, se ahoga en el ámbito estrecho de su territorio europeo. Es evidente que Italia, en el período de exaltación que atraviesa, desea ardientemente satisfacer, por todas las formas legítimas, la ambición patriótica de engrandecimiento y expansión que un gran jefe supo insuflar en el alma popular. Es evidente que la Unión Sudafricana, dominada por un dorado sueño imperialista, mira con ojos codiciosos nuestros territorios en Mozambique. Es

⁵⁵⁴Diário de Lisboa, nº1430, 4 de diciembre, 1925, p. 1.

*indiscutible que Inglaterra y Francia procuran, sin perjuicio de sus intereses, dar a las naciones menos favorecidas, o mutiladas por el Tratado de Versalles, compensaciones que detengan el peligro de una nueva crisis violenta. Todos estos son hechos que sería imprudente ignorar*⁵⁵⁵.

Sin embargo, para el autor de este editorial, más que el peligro de una intervención exterior en lo que respecta a las colonias, que se le antojaba imaginario, la máxima amenaza para Portugal estaba en su interior:

*Los mayores enemigos de Portugal, permítaseme que lo diga, son los propios portugueses. Lo lamentable es que Portugal gobierne y administre mal un imperio tan rico del que podría sacarse gran provecho y gloria. Porque hay quienes mantienen la esperanza de que mañana cualquier Gobierno portugués, impelido por grandes dificultades financieras, se vea forzado a hipotecar, o a vender, aunque sea conservando la soberanía nominal, una de sus fértiles posesiones de Ultramar*⁵⁵⁶.

Al igual que las editoriales del *Diário de Lisboa*, el periódico *A Capital* temía que el Tratado de Locarno hubiese venido inspirado en la “fe púnica”⁵⁵⁷. La razón para tal pensamiento la encontraron en un artículo del periódico británico *The Times*, que venía siendo casi dictado por el Foreign Office. A través de la revelación de ciertas “confidencias”, que pasamos a resumir, era natural que la prensa lusa pusiese en cuarentena las bondades de Locarno. La opinión pública portuguesa veía en estas declaraciones una amenaza a la integridad colonial del país:

Alemania quedó privada de su colonias, como consecuencia de los mandatos dispuestos en el Tratado de Paz de Versalles, que nosotros firmamos con gran ignorancia por medio de la cruz que Afonso Costa fijó en un documento que ni siquiera fue leído. En ese Tratado se disponía que los mandatos coloniales jamás serían invocados con perjuicio de las naciones signatarias. Ahora queda sin valor y puede ser implorado en detrimento de un alidado fiel.

⁵⁵⁵Diário de Lisboa, n°1431, 5 de diciembre, 1925, p.1.

⁵⁵⁶Ibid.

⁵⁵⁷En la mala fe.

*Esto es lo que, entre líneas, se podía leer en The Times, deducido de una prosa un poco oculta entre expresiones diplomáticas y periodísticas. Gran Bretaña reconocía que la entrada de Alemania en la SdN le daría el derecho a ejercer mandatos coloniales, pero no a costa o en perjuicio de los mandatos actualmente ejercidos*⁵⁵⁸.

2.5 Portugal y las indemnizaciones de guerra

Si para Francia el pago de las reparaciones fue un asunto de Estado, no lo fue menos para una pequeña potencia como Portugal, sumida en una crisis financiera. Esta política de reparaciones, presente en todo el mundo, estaba ligada a la guerra y al Tratado de Versalles. Por consiguiente, la paupérrima situación económica de Portugal⁵⁵⁹ quedó vinculada al contexto internacional⁵⁶⁰.

Si hubo un asunto que dominó la política exterior de Portugal durante toda la década de los veinte, éste fue, sin duda, el pago de las abrumadoras indemnizaciones de guerra⁵⁶¹. Portugal tenía que demostrar al mundo que llevaba razón, y probar que se le faltaba en nombre de la justicia y del derecho. Para conseguir sus objetivos, Batalha Reis elaboró un plan en su *Memoria sobre las indemnizaciones de los gastos de guerra*. Dicho plan constaba de 2 partes:

A) Probar que el reconocimiento de la deuda y la obligación del pago estaban consignadas en los propios términos del Tratado de Paz. Las compensaciones de guerra son “desde el primer momento las consecuencias inevitablemente inherentes a ésta. Considerar la noción de tiempo a la que necesariamente se

⁵⁵⁸A Capital, n°5102-16, 4 de diciembre, 1925, p. 1.

⁵⁵⁹“Como Alemania no pagaba las reparaciones, el estampado del Banco de Portugal hacía de la riqueza la fecundación de la nada”. Diário de Lisboa, n° 854, 18 de enero de 1924, p. 1.

⁵⁶⁰“La delegación alemana en Génova presentó un memorandum en el que hizo constar que en Europa existían cuatro millones de personas desocupadas, exclusivamente por la falta de trabajo. En todo el mundo, el número de los sin trabajo se elevaba a diez millones”. A Batalha, n°11, 11 de febrero, 1924, p.3.

⁵⁶¹Al contrario de lo expuso A Capital: “no podrá decirse que esta cuestión de las reparaciones haya despertado el interés legítimo que debía esperarse, dada las repercusiones que podían traer para la vida financiera del Estado y, de un modo general, para la situación económica del país. A Capital, n°3836, 18 de julio, 1921, p. 1.

refiere la admisión, por Alemania, de los principios impuestos por los aliados. La insuficiencia de los recursos de Alemania (artículo 232) es provisoria, subsistiendo para siempre el reconocimiento de las deudas (artículo 231) para con todos los Estados que tuvieron pérdidas, o gastos.

B) Probar que en la historia moderna ningún tratado de paz fue realizado sin el pago de las indemnizaciones de guerra, con excepción de los casos en los vencedores estaban tan interesadas, como los vencidos, en que no fuesen exigidas⁵⁶².

Hay que recordar que las grandes potencias dictaron en la Conferencia de París sus decisiones financieras, no solo sin la autorización de las pequeñas, sino también en contra del expreso deseo de éstas. Estas potencias asumieron, consecuentemente, la responsabilidad sobre el pago de las deudas de guerra de Portugal⁵⁶³. La demostración de la tesis acerca de la responsabilidad contraídas por las grandes potencias, tenía, por lo tanto, la ventaja de procurar crear deudores menos insolventes de lo que era Alemania.

En la Conferencia de Spa⁵⁶⁴, de julio de 1920, fueron fijados los porcentajes de las reparaciones de guerra en las siguientes proporciones: 52% para Francia, 22% para Gran Bretaña, 10% para Italia, 8% para Bélgica y 0.75% para Portugal⁵⁶⁵. La parte reservada a Portugal, un 0.75% de la compensación financiera total que pagaría Alemania⁵⁶⁶, equivalía a poco menos de mil millones de marcos alemanes, o 49.5 millones de libras: “el doble de la deuda contraída con el Banco de Inglaterra”⁵⁶⁷. Esta escasa cantidad no tuvo en cuenta los sacrificios que Portugal realizó tanto en Francia como en África⁵⁶⁸. Fue legítimo, por lo tanto,

⁵⁶²Memoria de las indemnizaciones de guerra. Batlha Reis, Paris, 27 de noviembre, 1919. AHMNE AHMNE, 3 P, A7. M,142, Relatório Batalha Reis.

⁵⁶³“No se reconoció la procedencia de sus derechos de Estado enteramente desinteresado en la lucha, ni el reconocimiento del consecuente derecho de compensación a esta potencia dentro de las primeros fondos disponibles por Alemania”. Ibid.

⁵⁶⁴Afonso Costa, después de la Conferencia de Spa, concluyó el trabajo de la delegación portuguesa en la Conferencia de Paz”. Cit. OLIVEIRA, P. A (2018) "Portugal na Paz de Versalhes". LOUSADA, A. P. Y ROCHA, J. S. (coord.). *Portugal na 1ª Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa*. Lisboa: CPHM, pp. 777.

⁵⁶⁵Rumanía, Yugoslavia y Japón también recibirían un 0.75%.

⁵⁶⁶El monto de la cantidad a pagar por Alemania ascendía a 6600 millones de libras. Además, Portugal recibió seis torpedos austriacos, dos de los cuales nunca llegaron a Portugal, y el pequeño territorio de Quionga, en la orilla sur del río Rovuma.

⁵⁶⁷MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit, p.45.

⁵⁶⁸La crisis interna que sufría la República, con el consiguiente mensaje internacional de desunión no beneficiaba al país para el cobro de las reparaciones: “Los portugueses fueron a la guerra, se batieron, derramaron su sangre y, firmada la paz, continuaron las disputas entre unos y otros. Su especialidad es discutir, desconfiar, y descreer de su propio esfuerzo”. *Diário de Lisboa*, nº 1372. 28 de septiembre, 1925, p.1.

la indignación de la diplomacia lusa. No obstante, todos los países vencedores no consiguieron sus objetivos en materia de reparaciones⁵⁶⁹.

La crisis interna por la que atravesaba Portugal, con sucesivos cambios de Gobiernos, fue minando la credibilidad de un régimen en evidente descomposición. Pero dentro de este abatimiento nacional, como consecuencia de la falta de unidad nacional que se requería para enfrentar con energías las reclamaciones a Alemania, surgió la figura de Vasco Borges. Llamado para ocupar la cartera de Comercio en 1922, “en vista de la desidia en torno al problema de las reparaciones, resolvió, teniendo en cuenta las dificultades por las que atravesaba Alemania, cobrarse en especies, aprovechando las posibilidades ofrecidas por el plan Bemelmans”⁵⁷⁰. No obstante, hubo quien se opuso a estas medidas, “pero si con los brazos cruzados nada se conseguía, era mejor esto que nada”⁵⁷¹. Así pues, se le pidió a Alemania, principalmente, por medio de la Comisión de Reparaciones, material ferroviario, pero, para colmar los males que estaba atravesando Portugal, este cobro en especies (“que ya contaba con 15 millones de marcos entregados en productos tales como locomotoras, vagones, etc”⁵⁷²) fue cancelado el 11 de agosto de 1923, cuando Alemania, agotada por la resistencia pasiva que estaba llevando a cabo en la Ruhr, suspendió esa modalidad de pago⁵⁷³.

Dentro de las directrices de la política externa y de la política de defensa, cobró preferencia la obtención de las indemnizaciones y reparaciones financieras, en detrimento de otras pretensiones, como las territoriales o el rearmamento⁵⁷⁴. Pero, a pesar de que la Comisión de Reparaciones presentó a Alemania un plan para el pago de la deuda de 150 billones de marcos oro, previendo su liquidación de 42 unidades, Alemania, aprovechando la crisis monetaria de finales de 1921, se las ingenió para evitar los pagos a los países deudores, entre ellos a Portugal. Afonso Costa, no sin mucho esfuerzo, logró introducir en el texto del Tratado el conocido como Anexo 4 del Artículo 298⁵⁷⁵, en virtud del cual Portugal recurrió al

⁵⁶⁹Alemania no podía pagarlas teniendo en cuenta la extrema miseria en la que se encontraba.

⁵⁷⁰Diário de Lisboa, nº 1372, 28 de septiembre, 1925, p.1.

⁵⁷¹Ibid.

⁵⁷²Ibid.

⁵⁷³“La producción de carbón en el Ruhr disminuyó desde marzo en un 10%, y la de coque en un 8%. El número de operarios en las minas bajó desde 552.000 a 460.000 [...] De todo esto resulta que la crisis aumenta; que los precios suben; que los salarios bajan; que Alemania continúa oprimiendo a la masa trabajadora con impuestos indirectos” A Batalha, nº 24 de agosto, 1925,

⁵⁷⁴Estas fueron las indicaciones dictadas por el presidente Canto e Castro (en línea por lo marcado ya por Sidónio) a la delegación de la Conferencia de Paz.

⁵⁷⁵Artículo 298.

arbitraje internacional para obtener una compensación por los efectos de las incursiones alemanas en las colonias africanas antes de que los dos países estuvieran oficialmente en guerra.

Portugal, al igual que Francia, sufrió por la recusación acerca de la intención de ligar el pago de las deudas de guerra con la ejecución de las reparaciones de guerra de Alemania. La fórmula británica, muy preocupada por la competencia alemana en el sector de las exportaciones, de aceptar el pago en especies, mano de obra o materia prima, dificultaba las opciones de cobro de Portugal, con el consiguiente agravamiento financiero del país. El proceso (largísimo y arduo) acerca de la cuestión internacional del pago de las reparaciones de guerra, sumió a la diplomacia lusa en una larga batalla hasta finales de la década de los veinte. La cronología de este litigio queda de la siguiente manera:

- Protocolo final de la Conferencia de Londres consignando la aceptación del Plan Dawes (16 de agosto de 1924).
- Entrada en vigor del Plan Dawes (1 de septiembre de 1924).

Alemania se compromete, en lo que respecta a la propiedad, los derechos e intereses, incluidas las empresas y asociaciones en las cuales tuvieron intereses, restituidas a los nacionales de las Potencias Aliadas y Asociadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 297, párrafo (a) o (F):

(A) para restaurar y mantener, a excepción de lo expresamente previsto en el presente Tratado, los bienes, derechos e intereses de los nacionales de las Potencias Aliadas y Asociadas de la situación jurídica existente en respecto de los bienes, derechos e intereses de los ciudadanos alemanes conforme a las leyes vigentes antes de la guerra;

(B) de no someter los bienes, derechos o intereses de la nacionales de las Potencias Aliadas y Asociadas a las medidas de excepción de los derechos de propiedad que no se aplican por igual a los bienes, derechos e intereses de los ciudadanos alemanes, y pagar a una compensación adecuada en caso de que la aplicación de estas medidas.

Anexo 4:

Todos los bienes, derechos e intereses de los ciudadanos alemanes en el territorio de cualquiera de las Potencias Aliadas o Asociadas y el producto neto de su venta, liquidación o de otras cuestiones relacionadas con ella pueden ser acusados por que las potencias aliadas o asociadas, en primer lugar con el pago de las sumas adeudadas en concepto de reclamaciones de los ciudadanos de esos aliados o asociados con respecto a sus bienes, derechos e intereses, incluidas las empresas y asociaciones en las que se interesaron, en el territorio alemán, o deudas debidas por los alemanes, y con el pago de las reclamaciones que surgen de los actos cometidos por el Gobierno alemán ni por ningún autoridad alemana desde 31 de julio de 1914, y antes de que las potencias aliadas o asociadas entraran en la guerra. El importe de estas declaraciones pueden ser evaluados por un árbitro designado por el Sr. Gustave Ador, si lo desea, o si no hay tal designación se hace por un árbitro designado por la Comisión Mixta Tribunal Arbitral previsto en la Sección VI. Se puede cobrar, en segundo lugar, con el pago de las sumas adeudadas en concepto de reclamaciones de los nacionales de dichas potencias aliadas con respecto a sus bienes, derechos e intereses en el territorio de otras potencias enemigas, en la medida en que esas alegaciones son de otra manera insatisfechas.

- Acuerdo relativo a la repartición de las anualidades del Plan Dawes, Conferencia de París (14 de enero de 1925).
- Primera sentencia arbitral de Lausana (31 de julio de 1928).
- Plan de peritos (7 de junio de 1929).
- Protocolo de la 1ª Conferencia de La Haya (31 de agosto de 1929).
- Acuerdos de La Haya (2ª Conferencia), Plan Young (20 de enero de 1930).
- Entrada en vigor del Plan Young (17 de mayo de 1930).
- Segunda sentencia arbitral definitiva de Lausana (30 de junio de 1930).
- Nota de la legación de Berlín pidiendo la ejecución de la sentencia (30 de agosto de 1930).
- Decreto aprobando la ratificación de los acuerdos de La Haya (8 de julio de 1931).

Sin embargo, debido a las sucesivas revisiones de la deuda alemana (en 1924 y 1929, respectivamente), poco de esta suma pudo ser ingresada en la arcas de Estado. Así, entre el plan Dawes y Young, la diplomacia portuguesa volcó todos sus esfuerzos para poder obtener el pago de la deuda por parte de Alemania, pero no previendo satisfacción alguna, Portugal optó por la vía arbitral para encontrar una solución a las diferencias con Alemania con respecto a esta “magna cuestión”. En 1921 se realizó una primera *Memória*⁵⁷⁶, obra del profesor Barbosa de Magalhães, que fue dirigida al árbitro internacional suizo, Gustave Ador. Más tarde, en 1923, una nueva *Memória* fue redactada con base en tres categorías de perjuicios:

1. Perjuicios causados por los ataques alemanes en África.
2. Perjuicios como consecuencia de los ataques submarinos, o como consecuencias del hundimiento de navíos que transportaban mercancía portuguesa.
3. Perjuicios contra los nacionales portugueses en Bélgica bajo la ocupación alemana⁵⁷⁷.

⁵⁷⁶Esta memoria, de 1921, tomó como punto de partida el proyecto de memorándum acerca de las reparaciones y de los perjuicios directos de la guerra, realizado en febrero de 1919.

⁵⁷⁷MAGALHÃES, B. (1923). *Mémoire justificatif des réclamations portugaises sur les dommages auxquels se rapporte le f4, de l'annexe à l'article 298 du Traite de Versalhe*. Cit. MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit. p. 45.

En 1924, la República alemana, que pretendía un entendimiento luso-alemán, por vía diplomática y sin recurrir a instancias judiciales, se encontró con la negativa de Portugal, que se mantuvo firme en la resolución internacional del conflicto. Maria Inês Queiroz, en una tesis de maestrado, apuntó que “el camino judicial constituía una opción claramente portuguesa, al tiempo que el acuerdo diplomático resultaba más beneficioso para Alemania⁵⁷⁸.

Con este panorama, bajo el que Portugal continuaba sin recibir las sumas prometidas en concepto de reparaciones de guerra, no era extraño observar cómo aumentaban las voces críticas contra la utilidad de la SdN, llegándose a proclamar que “nadie en su sano juicio debería creer que la SdN pudiese realizar, instantáneamente, la paz y la justicia entre los Estados”⁵⁷⁹. La acritud en tal juicio dejaba entrever la cuota de responsabilidad que se le achacaba a la SdN por su falta de compromiso, y vigor, para auxiliar a Portugal en su restablecimiento económico y financiero. En un artículo de *Seara Nova*, António Sérgio apuntaba que creer en la perfección de las obras de la SdN, era como creer en cuentos de hadas, sin embargo, a pesar de las aprensiones que le producía dicho organismo, refutó su propia opinión cuando manifestó que la obra de la SdN era la “ir creando el estado de espíritu y la tendencia que ha de llevar a los Estados, con el tiempo, a un derecho pacífico internacional, pero para que la SdN pueda ir consiguiendo este objetivo, es condición esencial que no se comience a negarle cualquier posibilidad de eficacia”⁵⁸⁰.

Llegados a este punto, podríamos preguntarnos por qué Portugal continuó optando por la vía arbitral en su lucha contra una gran potencia, aunque con el marchamo de perdedora por el Tratado de Versalles, en lugar de recurrir a la vía diplomática bilateral. En varias ocasiones, a partir de 1926, Portugal mantuvo encuentros bilaterales con delegados alemanes para asegurarse el respaldo del voto de este país en su pretensión de alcanzar un puesto no permanente en el Consejo Ejecutivo. Portugal, careciendo del apoyo británico, y no disponiendo del poderío militar francés que le permitiese ocupar algún enclave alemán con el que presionar para cobrar las reparaciones de guerra, debería haber aprovechado las buenas relaciones que establecieron con Alemania para forzar un cobro más amplio que el recibido o, quizás, el total de lo reclamado.

⁵⁷⁸QUEIROZ, M. I. (2003). *Portugal e as reparações de guerra alemãs (1919-1933)*. Lisboa: FCSH-UNL, p.20.

⁵⁷⁹Seara Nova, n° 57. 24 de octubre, 1925, p. 173.

⁵⁸⁰Ibid.

Con el golpe de Estado de mayo de 1926, a pesar del cambio de régimen político que se produjo, el Gobierno de la Dictadura Militar mantuvo, en el ámbito de la deuda de guerra, la estrategia internacional trazada por la República.

2.6 El Plan Young

Antes de que el Plan Dawes⁵⁸¹ expirase, se creó un comité de peritos⁵⁸² que, presidido por el empresario norteamericano Owen D. Young, pretendía encontrar una definitiva solución a la cuestión financiera de entreguerras. El Plan Young, aprobado en la Conferencia de La Haya, venía a sustituir al Plan Dawes en el asunto de los pagos alemanes⁵⁸³. Algo más generoso que el anterior (con la reducción de la deuda), establecía nuevos plazos hasta su finalización en 1929. Con este plan, finalmente, “Francia obtenía uno de sus objetivos desde 1921: la vinculación de reparaciones y deudas interaliadas”⁵⁸⁴.

En relación a Portugal, la delegación lusa firmó el protocolo final del Plan Young en enero de 1930, señalando que todavía tenía que recibir indemnizaciones de Alemania por los daños ocasionados en Angola y Mozambique:

*Portugal sustentó siempre, al contrario de lo que pretende Alemania, que la indemnización que le fue arbitrada por el Tribunal de Lausana, por los perjuicios sufridos antes de la participación en la guerra, no estaría comprendida en las reparaciones. De ahí las reservas de La Haya*⁵⁸⁵.

Portugal, como no obtuvo satisfacción de las reservas que formuló en La Haya, continuó defendiendo su punto de vista. Así, una vez conocida la sentencia de Lausana (30 de

⁵⁸¹El Plan Dawes permitió, entre otras muchas cosas, la retirada de las tropas francesas del Ruhr en 1925. Esta ocupación militar estaba afectando a las finanzas y debilitando al franco. Sin embargo, a pesar de mantener posiciones en Renania, el poder francés declinaba en Europa. Tras Locarno, el recurso a la guerra como instrumento de las relaciones internacionales dejó de tener sentido, así que Francia aceptó un acuerdo de retirada a cambio de una inyección definitiva de reparaciones.

⁵⁸²Con idéntica intención a la del Comité Dawes en 1924.

⁵⁸³PEREIRA, J. C. Op. Cit. p. 358.

⁵⁸⁴Ibid.

⁵⁸⁵Ratificación del Plan Young, la Sentencia de Lausana y el arbitraje luso alemán del artículo XV. AHMNE. Comisión ejecutiva de la Conferencia de Paz. Reparaciones alemanas. AHMNE, 1927/30. S12. E15.P2/75556

enero de 1930), solicitó oficialmente al Gobierno alemán su ejecución. En el informe sobre la ratificación del Plan Young se recoge que:

*Las negociaciones de Lisboa con el representante alemán tuvieron siempre el pensamiento de asegurarse los derechos que nos reconocía la sentencia: la garantía de arbitraje en caso de que Alemania persista en su punto de vista*⁵⁸⁶.

Finalmente, Portugal acabó por aceptar⁵⁸⁷ que Alemania no tendría que realizar más pagos que los derivados del Plan Young y de la Conferencia de Lausana (junio de 1932), que sustituirían el concepto de reparaciones por una suma que Alemania debía destinar para la construcción económica de Europa.

Gran Bretaña por su parte, al tiempo que Portugal se debatía con Alemania para cobrar sus deudas, presionaba al Gobierno luso para que pagase la deuda de guerra contraída en concepto de suministros al Banco de Inglaterra:

*El 31 de diciembre de 1926 fue firmado en Londres, entre los ministros de Finanzas de Gran Bretaña y de Portugal, un acuerdo en ese sentido. Gran Bretaña aceptó cancelar más de 3 millones de libras de deuda, reduciendo así el montante total a casi 20 millones, y aceptó, sobre todo, recibir apenas 24 millones de libras en prestaciones semestrales escalonadas hasta 1988*⁵⁸⁸.

Podemos concluir, por lo tanto, que la cuestión de las reparaciones e indemnizaciones de guerra (su ejecución), malogró cualquier esperanza que Portugal depositó sobre su participación en la Primera Guerra Mundial. Igualmente, perdió sentido considerar a dicha guerra como un factor significativo y determinante para su desarrollo económico, o para la inserción en la organización internacional como medio para preservar sus posesiones coloniales⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶Ibid.

⁵⁸⁷El 16 de febrero de 1933.

⁵⁸⁸NUNO, V. (s.d) *O Escudo. A unidade monetária portuguesa 1911-2001*. Lisboa: Bando de Portugal, p. 120.

⁵⁸⁹Vid. MEDEIROS FERREIRA, J. (AAVV). (2003). *Portugal e a construção europeia*. Coimbra: Almedina, pp. 137-143.

Los esfuerzos políticos para poner orden y buscar concordia en el desastre económico tras el Tratado de Versalles, reventaron por sus costuras el 28 de octubre de 1929. El crack de Wall Street no pudo contener las grandes fisuras de una paz sellada con los acuerdos de 1925. Uno de los muchos errores que se cometieron al negociarse la Paz de Versalles fue la de avivar algunos conflictos económicos que amenazaban constantemente la paz mundial. Sin embargo, nada se hizo por crear una suerte de Sociedad Económica de las Naciones para garantizar la armonía entre los pueblos.

2.7 La cuestión colonial

Este apartado hace referencia a una relevante cuestión que se antoja como punto de flagrante conexión entre lo que se discutía y lo que se aprobaba en Ginebra⁵⁹⁰. Aunque la manutención de la integridad colonial no se ha considerado historiográficamente como uno de los problemas reales a resolver durante la Conferencia de Versalles, la realidad de los hechos demostró cómo la cuestión colonial influyó en la evolución interna del país durante la posguerra.

La acelerada carrera colonizadora de finales del siglo XIX, quedó reflejada en la multitud de acuerdos que se repartían las zonas de influencia entre los Estados europeos⁵⁹¹ tras la I Guerra Mundial. A partir de este punto, comenzaron a surgir las divergencias sobre la senda a tomar acerca de la cuestión colonial⁵⁹², sentándose así las bases para el

⁵⁹⁰La SdN fue “la primera organización internacional con competencias generales, donde empiezan a plantearse cuestiones como la lucha contra la impunidad de los crímenes, el control internacional de las colonias, la gestión de la desintegración de los Imperios y del nacionalismo, el incremento del pacifismo, la fuerza de las ideas sociales, que están en la base de algunos de los desarrollos”. FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (2015) “La Sociedad de Naciones y los derechos humanos”. En GAMARRA CHOPO, Y. y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (Coords). *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, p.184.

⁵⁹¹Entre los que cabe destacar los siguientes: Tratado anglo-alemán (1 de noviembre de 1886; 1 de julio de 1890; y 30 de agosto de 1898;), anglo-egipcio (19 de enero de 1899) el anglo-francés (5 de agosto de 1890; 14 de junio de 1898; y 8 de abril de 1904), anglo-luso (20 de agosto de 1890; y 24 de marzo de 1891), anglo-italiano (24 de marzo de 1891), anglo-congoleño (12 de mayo de 1894), franco-congoleño (14 de agosto de 1894), franco-británico (14 de junio de 1898), franco-italiano (14 de diciembre de 1900), franco-alemán (4 de noviembre de 1911), paz de Vereeniging (fin de la guerra de los Boers, de 31 de mayo de 1902), acta de Algeciras (7 de abril de 1906), etc.

⁵⁹²Poco después, Gran Bretaña tuvo que convertir el protectorado de Egipto en territorio semiindependiente bajo control británico, lo que también se hizo en Irak y Transjordania, y se empezó a ver la necesidad de una fórmula para la India.

desmantelamiento de los imperios coloniales. De la concepción norteamericana, y de la Tercera Internacional, sobre la libre disposición de los pueblos y del ejercicio de autodeterminación (concepción ideológica anticolonialista) surgieron voces discordantes que hicieron surgir de Versalles conceptos de pueblos “todavía incapaces de gobernarse a sí mismos” o carentes de “tutela civilizatoria”⁵⁹³.

Aunque no tenía mucha relación con esa libre determinación de los pueblos, el sistema de mandatos bien puede considerarse como una suerte de precedente. Este régimen, ideado por los Aliados, surgió como fórmula para administrar los despojos coloniales de los países vencidos. Esto suponía la institucionalización del debate y la reflexión del fenómeno colonial⁵⁹⁴.

La aplicación de este sistema a otras zonas fue idea de Smuts, representante de Sudáfrica, que también pretendía su extensión a los nuevos Estados nacidos en Europa⁵⁹⁵. No obstante, finalmente, solo se usó para las colonias y para los territorios de Alemania y del Imperio otomano. Consustanciada en el artículo 22 del Pacto, se establecieron tres categorías con una comisión permanente encargada de la vigilancia internacional de las potencias mandatarias⁵⁹⁶.

Fue en este contexto en el que se desarrollaron las relaciones entre el Imperio portugués, la dinámicas del internacionalismo y las organizaciones internacionales respecto al problema del trabajo nativo. Tras la creación de la SdN, los debates en torno al problema del bienestar colonial ganaron un nuevo aliento en el seno de las esferas institucionales nacionales e internacionales⁵⁹⁷. No en vano, de las controversias relacionadas con la mano de obra, en el seno de la Conferencia de Paz, surgió la Organización Internacional del Trabajo

⁵⁹³Vid. FERNÁNDEZ LIESA, C. R. Op. Cit.,p.184.

⁵⁹⁴Repartición de despojos del Imperio otomano y de las colonias alemanas en África y Asia. Gran Bretaña y Francia quedaban como las máximas beneficiarias de esa partición.

⁵⁹⁵Así queda recogido en su famoso panfleto *The League of Nations: a practical sugestion* (16 de diciembre de 1918).

⁵⁹⁶Vid. LESTER, S (1945) *Le Systeme de mandates. Origines, principes et applications*. Géveve: S.D.N.

⁵⁹⁷Véase, entre otros, GRANT, K. LEVINE, P. y TRENTMANN, F. (Orgs). (2007). *Beyond Sovereignty: Britain, Empire and Transnationalism, 1880-1950*. New York: Palgrave Macmillan,pp. 80-102; LAQUA, D. (2011).“The Tensions of Internationalism: Transnational Anti-Slavery in the 1880s and 1890s”. *The International History Review*, vol. 33, n°4,pp.705-726; COOPER, F (1996). *Decolonization and African Society. The Labor Question in British and French Africa*. Cambridge: University Press, 1996, pp 21-110.

(OIT)⁵⁹⁸. Las actividades que la SdN desarrolló en torno al problema de la esclavitud y del trabajo forzado, a lo largo de la década de los veinte, despertaron los reproches contra la administración imperial lusa.

Las críticas lanzadas por John Harris, que dirigía la Sociedad contra la Esclavitud y para la Protección de los Aborígenes, llevaron a Batalha Reis a alertar que estos juicios de valor, vertidos contra las condiciones de trabajo de los indígenas de las colonias, estaban revestidas de intereses políticos con la intención de atacar a las pequeñas potencias con una frágil posición en el contexto internacional⁵⁹⁹. A este respecto, Afonso Costa declaró que “era de prever que los que desean que nuestras colonias nos sean arrebatadas, difamen acerca de que no tratamos bien a nuestros trabajadores indígenas, y que estos no desean nuestro dominio”⁶⁰⁰. Hipólito de la Torre, en referencia a esta alarma, escribió que “en el marco de la Conferencia de Paz corrieron noticias de las aspiraciones de los vencedores, grandes o pequeños, sobre el África portuguesa: especialmente, las de la Unión Sudafricana”⁶⁰¹.

“En diciembre de 1920, Costa vino a informar al Gobierno que la BIDI (Bureau International pour la Défense des Indigènes), liderada por R. Claparede, entregó a la SdN dos informes de la Anti Slavery and Aborigenes’ Protection Society (ASPAS), firmados por C. Roberts, J. Hariis y T. Buxton”⁶⁰². Ambos informes, además de recalcar las condiciones laborales en las colonias portuguesas (sobre todos en las productoras de cacao) insistían en la necesidad de presionar a Gran Bretaña para que se nombrase una comisión investigadora cuyo fin no sería otro que el de “garantizar la libertad y repatriación inmediata de los trabajadores aprisionados por la esclavitud por la violencia y por el fraude”⁶⁰³.

⁵⁹⁸El artículo 421 del Tratado de Versalles ligaba a los firmantes a aplicar todas las convenciones laborales que ratificaron a sus Gobiernos no autónomos. Vid. MIERS, S (2003). *Slavery in the Twentieth century*. Walnut Creek (CA): AltaMira press, p. 62. “La OIT, que compartía financiación con la SdN estaba inspirado por el mismo deseo de resolver conflictos entre naciones antes de que condujeran a la guerra”. Ibid.

⁵⁹⁹AHMNE. Conferência da Paz 1919-20. 3º Piso A.6. M.17. B. Reis rebatía cualquier crítica que lanzara sobre las condiciones de trabajo que Portugal imponían en sus colonias africanas. Como relator, tenía que evitar las investigaciones emprendidas fuesen exploradas en Portugal.

⁶⁰⁰Informe de la Conferencia extra oficial en el Hotel Majestic 21 marzo de 1919 entre A. Costa. Lord Milner, Vasconcelos y Freire da Andrade. AHMNE 3ºPiso A.12 M.168. Vid MIERS, S, Op. Cit, p. 104.

⁶⁰¹TORRE GÓMEZ, H. de (2006). *Portugal en el exterior (1807-1984)*. Madrid, UNED ediciones, p.172.

⁶⁰²BANDEIRA JERÓNIMO, M, y PINTO, A. C (Org.). (2004.) *Portugal e o fim do colonialismo. Dimensões Internacionais*. Lisboa: Edições 70. p.24.

⁶⁰³Ibid, p. 25.

El 6 de noviembre de 1920, Costa sacó partido de una entrevista al *Journal de Geneve* “para intentar mitigar las consecuencias, subrayando la importancia de la SdN en la causa internacional de la promoción de la mejora de las razas indígenas, por sí misma, y defendiendo, por anticipación, el papel imperial y colonial portugués”⁶⁰⁴. Los esfuerzos para bloquear esas quejas se hacían difíciles en un Portugal que, con una débil y crítica situación interna, no podía realizar reformas para mejorar la administración colonial. Todo esto coincidió con el anuncio del envío de un telegrama a la SdN por parte de “un grupo de nativos de la isla de Santo Tomé”⁶⁰⁵. En dicho telegrama se demandaba “la protección de la organización internacional contra los abusos y la violencia de las autoridades lusas”⁶⁰⁶. Esto también sucedía con las informaciones que destapaban las prácticas, nada ortodoxas, en la que los nativos de Cabo Verde eran transportados para St. Tomé. “En Ginebra, Freire de Andrade sugirió que el Ministerio de Colonias iniciase una investigación inmediata y que los resultados fuesen publicados en los periódicos. La demostración de una intervención oficial, basada en procedimientos de investigación transparente, era fundamental ante estas circunstancias. Como consecuencia, los gobernadores generales fueron instruidos para iniciar una inspección detallada del asunto”⁶⁰⁷.

En 1922, y septiembre de 1923, cuando la SdN requirió de todos los gobernantes información acerca de la cuestión de la esclavitud, el Gobierno luso respondió con una memoria basada en una serie de cuestionarios exigidos a los gobiernos coloniales⁶⁰⁸. Este documento afirmaba que el país “proseguía en sus esfuerzos de garantizar, a través de la legislación, el mejor y más humanitario tratamiento para los nativos de sus colonias y buscaba acomodar estas normas internacionales introducidas en los Actos Generales de Berlín y Bruselas, pero sin éxito”⁶⁰⁹.

⁶⁰⁴Ibid.

⁶⁰⁵Ibid.

⁶⁰⁶Ibid

⁶⁰⁷Ibid. Recogido en la carta de SdN para Bernadino Machado, 30 Marzo de 1921; Freire de Andrade para el MNE, 13 de septiembre de 1921; Fernando Machado, Director do Departamento das Colónias Ocidentais, para Freire de Andrade, 21 de septiembre de 1921; todos en AHMNE, SdN, Processo 14, 3º piso, armário 28, maço 7.

⁶⁰⁸Portugal respondió que había suprimido la esclavitud y que sus derechos laborales eran perfectos, que sus nativos gozaban de libertad, y que las alegaciones contrarias estaban inspiradas por siniestros, e incluso criminales motivos.

⁶⁰⁹La Question de L'Esclavage. Lettre du president de la delegation du Portugal et Memoire du government Portugais relatifs a la question de l'esclave, p.5. Cit. BANDEIRA JERÓNIMO, M, y PINTO, A. C (Org.). Op. Cit., p.25.

Tras el crecimiento que tuvieron las colonias, a partir de 1922, éstas tuvieron que hacer frente a una gran crisis económica y financiera, especialmente virulenta en Angola; y fue a partir de 1924 cuando se recrudecieron los ataques a Portugal en torno a las acusaciones de esclavismo y a las condiciones de la población indígena. Fue también el año en el que se formó la Comisión Temporal de Esclavitud (CTE) Ésta estaba compuesta por siete peritos, entre los que se encontraba Freira de Andrade. A dicha comisión, G.A Morton, ex cónsul británico en Mozambique, le entregó una carta (especialmente acusadora con la actividad de Portugal en sus colonias) en octubre de 1924. Esta carta, seguida por el memorándum de la BIDI (mayo de 1925) y el informe Ross, conformaron un punto de introspección en el seno imperial portugués.

La falta de espíritu cívico acerca de lo que acontecía en las reuniones de Asamblea de la SdN, hizo que no tuviese una merecida repercusión en la prensa portuguesa. Un artículo de *Seara Nova*, que reclamaba un debate acerca de la cuestión de las colonias lusas ante la SdN, sacaba las siguientes conclusiones:

Las soluciones de nuestros problemas internacionales, tienen que asentarse en una condición común, en una grande y esencial condición previa: el prestigio de lo portugués, derivado de su decencia en la vida política. Sin embargo, la vida política portuguesa, en los últimos tiempos, venía siendo inmunda. O los señores políticos mudan el rumbo, o todo se va a hundir en un mar de lodo. Es cierto, sin embargo, que el proceder de los políticos no puede ser limpio mientras no cambie radicalmente la actitud cívica de los ciudadanos [...]. Es en este círculo en el que se debate el país⁶¹⁰.

El caos interno que vivía Portugal, además de perjudicar la implementación de las reformas requeridas en las colonias, avivó la campaña de desprestigio contra Portugal. Además de la carta de Morton sobre la situación en Mozambique, en 1925, la CTE Temporal de la SdN recibió un informe elaborado por el sociólogo norte americano Edward Ross⁶¹¹, “cuyo objeto de estudio se centraba en las condiciones de trabajo de Angola y Mozambique, especialmente en sus modalidades coercitivas. Las acusaciones propagadas por Ross acerca de la explotación inhumana y las venialidades (actos contra la ley), protagonizadas por las

⁶¹⁰Seara Nova, n°56, 17 de octubre, 1925, p. 157.

⁶¹¹Según Suzanne Miers, fue éste un momento de auto escrutinio y auto monitorización para Portugal. Sobre el informe de Morton, puede consultarse a MIERS, S. Op. Cit. pp 100 y 113.

autoridades portuguesas de manera recurrente, no eran nuevas, pero, por primera vez, eran tratadas en una comisión renombrada en el interior de un foro político y social internacional. Como resultado, el Gobierno imperial y la administración colonial procuraron reaccionar de forma organizada”⁶¹². Portugal se defendió con refutaciones, in situ, de las acusaciones que contenía dicho informe. Con Freira de Andrade a la cabeza, una comisión preparó un contra informe cuestionando la metodología (el proceso de recogida de información) y la conclusiones presentadas por Ross⁶¹³. De la presión, tanto interna y externa, a la que fue sometida Portugal salió, en 1926, el proyecto de Convención sobre la Esclavitud. Portugal, en ese mismo año, ratificó el Estatuto Indígena⁶¹⁴.

Las acusaciones que se propagaban sobre las posesiones ultramarinas portuguesas justificaron la predisposición lusa para la defensa de su imperio de las ambiciones territoriales de otras naciones. En el número 2 del *Boletim da Agencia Geral das Colonias*, que se ocupa todo lo relativo a Ultramar, se publicó un largo y sustancioso artículo titulado *Uma campanha difamatoria*, en el cual deshacía la insidiosa acusación de la práctica de la esclavitud en Angola y en Mozambique⁶¹⁵. Respondía a los informes que fueron enviados a la SdN por el profesor Edward A. Ross y el Dr. Melville Cramer, los cuales hicieron de las condiciones en las que Portugal reclutaba la mano de obra colonial una cuestión personal. El *Diário de Lisboa*, ante este ataque, reflexionaba, de manera sarcástica, sobre la razón por la que ambos filántropos cruzaron el Atlántico cuando podrían haber sido de más utilidad en su propio país:

¿No podrían interesarse, por ejemplo, en la mejoría de la situación de los negros y negroides que, en Estados Unidos, no siempre son tratados con la consideración que merecen los hombres?

⁶¹²BANDEIRA JERÓNIMO, M, y PINTO, A. C. Op. Cit. p. 25.

⁶¹³La cuestión metodológica era importante, dada el aura científica del proceso. Toda esta cuestión puede consultarse en JERÓNIMO, M.B. (2010). *Livros brancos, corpos e almas negras : a "missão civilizadora" do colonialismo português*. Viseu: ICS. Imprensa de Ciências Sociais pp.211-269.

⁶¹⁴La VI Asamblea de la SdN arrancó a Portugal de aletargamiento que venía experimentando para todo lo relacionado con las cuestiones internacionales. La alarma que puso en guardia al país fue la cuestión de la esclavitud en sus colonias africanas, especialmente tras los artículos publicados en contra de la gestión en esas posesiones lusas. Sin embargo, el desmentido del general Freira de Andrade fue claro y preciso sobre todas las acusaciones que se vertían sobre Portugal. La legislación colonial y, sobre todo, las últimas leyes del general Norton de Matos, fueron elogiadas por las colonias extranjeras que formaban parte de la Comisión de esclavitud.

⁶¹⁵Aunque no viene firmado, no es difícil adivinar que vino inspirado por alguien que ocupa un alto cargo diplomático, habiendo ejercido anteriormente un cargo de alta responsabilidad de una de las colonias portuguesas.

*¿Por qué no ponen sus ojos en las posesiones inglesas y francesas, donde hallarían excelentes ocasiones para demostrar que no temen decir la verdad, sea ésta la que sea*⁶¹⁶?

Con estas preguntas, el *Diário de Lisboa* recogía el sentimiento popular del ensañamiento que se estaba llevando a cabo contra Portugal, una pequeña potencia que, en materia colonial, se conformó como una suerte de picota para exhibir las denuncias contra el maltrato ejercido sobre la mano de obra de las colonias. Este escarnio, con velados intereses, era denunciado de la siguiente manera:

*Angola y Monzambique despertaron la ambición de Ross y Cramer, golpeando el manto interior, a fin de situar a Portugal colonizador en la situación del asno de La Fontaine*⁶¹⁷, concibiéndola con el enorme crimen de comer la hierba de otros⁶¹⁸.

A nadie se le escapa que las acusaciones que se vertían sobre la actuación gubernamental portuguesa sobre sus colonias africanas, de alguna manera, quedaba enlazada a la entrada de Alemania en la SdN, y a la compensación que las grandes potencias podrían estar tramando para este país, a expensas de destruir el imperio colonial luso. La entrada continua de alemanes en Angola comenzaba a llamar la atención, tanto del Gobierno como la de la opinión pública, especialmene tomando en cuenta que “Angola era una provincia ultramarina que carece de iniciativas y de capitales que la Metrópolis no puede proporcionar”⁶¹⁹. Para el *Diário de Lisboa*, el interés extranjero por Angola respondía a un plan trazado contra la integridad del imperio de ultramar de Portugal y, para corroborar esta tesis, se apoyaba en los siguientes puntos:

1°. África es la única parte del mundo de la que tratan de apoderarse las grandes potencias, con la única intención de incautarse de territorios que les suministren de materias primas y les sirvan de mercados, absorviéndole de su superávit migratorio; 2°. Portugal posee en África terrenos, casi inexplorados, que despiertan las codicias de naciones que luchan denodadamente para defender sus comercios, industrias y la proliferación de sus capitales; 3°. Alemania, privada de colonias por el Tratado de

⁶¹⁶Diário de Lisboa, n° 1344, 26 de agosto, 1925, p. 1.

⁶¹⁷Se refiere a la fábula de “El asno y su mal compañero” de Jean de La Fontaine.

⁶¹⁸Diário de Lisboa, n° 1344, 26 de agosto, 1925, p. 1.

⁶¹⁹Diário de Lisboa, n° 1232, 14 de abril, 1925, p. 1.

*Versalles, no desiste de rehacer, a costa de naciones débiles, su imperio ultramarino, lanzándose sobre nuestros dominios africanos, que le parecen reservados para uno de esos ágapes diplomáticos secreto en los que los grandes mastines internacionales disponen de lo otros, con una falta de escrúpulos ejemplar*⁶²⁰.

Además, este mismo medio, haciendo gala de una ejemplar labor investigadora (faena inherente al periodismo sobre asuntos de importancia que algunas personas u organizaciones deseaban mantener en secreto), para apuntalar lo manifestado, ponía al descubierto las ambiciones alemanas (por mucho que el Ministerio de las Colonias lo desmintiera), “con notas oficiosas”, de reconstruir su largo imperio colonial a costa de los dominios africanos de Portugal. Tan graves afirmaciones fueron sustentadas por un documento, publicado en la revista alemana *Zeitchrufit für Geopolitik*, y que venía firmado por un conocido colonialista, Hans Meyer. El extracto traducido del mismo declaraba, de manera tendenciosa y sutil, todo un manifiesto de intenciones:

*Especialmente, después de la pérdida de nuestras colonias, va para Angola, mes tras mes, la emigración alemana que llegaba de nuestros antiguos protectorados. Nuestros compatriotas encontraron en las mesetas de Manenguba, Uzambara, o Usagara, un clima, unos paisajes y unos terrenos similares a los del África Occidental alemana, pero se encuentran también con dificultades debido a la “schlamperei” (infamia, inmundicia y la porquería) de las autoridades portuguesas, su imprevisible política, la falta de trabajadores, los impuestos, las tarifas abusivas, etc. Si bien debe reconocerse que los portugueses permitieron a los alemanes, desterrados por la afrentosa Paz de Versalles, la entrada en sus colonias, lo que otras potencias de la entente no hicieron, salvo la Unión Sudafricana; y, en proporción más pequeña, los australianos, en Nueva Guinea. La voluntad alemana de trabajar, la inteligencia alemana, al igual que su tenacidad de establecerse en las mesetas de Angola, presenta más celeridad que la de los propios portugueses en modernizar la atrasada política colonial, la cual parece estar en el comienzo*⁶²¹.

⁶²⁰ Diário de Lisboa, n° 1232, 14 de abril, 1925, p. 1.

⁶²¹ Ibid.

El celo que puso el Ministerio de Asuntos Estrangeiros en ocultar todo lo relativo a cuestión de las colonias⁶²², llegó a tal punto de convertir las cuestiones internacionales en un secreto tan profundo que los “respectivos ministros encontraron en el Misterio la expresión sublime de su diplomacia”⁶²³. Por lo tanto, debido a que el parlamento imponía el secreto, como una suerte de censura, “Portugal se olvidaba de estudiar la vida política en relación con otras potencias, sobre todo debatiendo los problemas en estas horas de apetitos desenfrenados”⁶²⁴. El *Diário de Lisboa*, ahondando en este tema reiteraba, con tintes de acritud, lo siguiente:

*Podemos afirmar, sin gran recelo de poder ser desmentido, que nuestra vieja alianza con Gran Bretaña es aprovechada como un excelente pretexto para mantener nuestro incuestionable derecho a la pereza. Portugal acompaña a ese país y [...] duerme en paz beneditina. El diablo son los sobresaltos. En lo más dulce del sueño surgen las terribles sorpresas. ¿Quién las remediará? ¿Apelaremos a los narcóticos venidos de Londres*⁶²⁵?

Los intereses ocultos detrás del informe Ross, que se presentaba como una suerte de lucha desinteresada por el bienestar de los indígneos de las colonias de Portugal, también fueron denunciados por la prensa gala. Michel Marchain, en un artículo aparecido en *La Dépêche Coloniale et Maritime*, desvelaba los entresijos del tendencioso informe del “filántropo americano”:

Los americanos, tan ricos que ni ellos mismos saben qué hacer con el oro, pusieron sus ojos en las colonias africanas. Gracias a un préstamo y a la Sociedad Firestone, acabaron por poner pie en Liberia. El hecho de enviar a Angola al profesor Ross desvela el intento de apoderarse de un suelo tan fértil. Por lo que nos dicen al respecto, es normal que desconfiemos del súbito interés que manifiestan por nuestras colonias los hombres de Washington, como también de otros países. Las consultas del

⁶²²Este silencio diplomático fue denunciado por *Seara Nova*: “¿Bastará decir que algunos de los servicios por los que más directamente deberían verse afectados (política internacional de las colonias, emigración y colonización) son estudiados por Secretarías de Estados diversas? Y, aparte de lo dicho, siendo grave, la falta de conocimiento de sus misiones, la indiferencia absoluta que enfrían todos los estímulos y todos los entusiasmos, mal retribuidos...” *Seara Nova*, n° 152, 14 de marzo, 1929, pp. 117-118.

⁶²³*Diário de Lisboa*, n°1422, 24 de noviembre, 1925, p. 1.

⁶²⁴*Ibid.*

⁶²⁵*Ibid.*

*profesor Ross tienen como objetivo alimentar, de alguna manera, campañas de descrédito contra la obra civilizadora de los europeos en África*⁶²⁶.

De la misma manera, el periódico *A Capital* concluía que el “calumnioso” informe Ross, enviado a Ginebra el 5 de junio de 1925, se rebelaba como un nuevo peligro para la integridad colonial “que son permanentemente objeto de envidia de ciertas potencias europeas”⁶²⁷. Este periódico fue el más virulento en sus opiniones sobre las figuras de Ross y Cramer, hasta el punto de titular como *Dos americanos mentirosos* una editorial en la que se hacía eco de los intereses ocultos tras las difamatorias acusaciones difundidas en el mencionado informe:

*La campaña de difamación de la que estamos siendo víctima bien merece que nos ocupemos de ella por los resultados desagradables que pueden derivarse... Somos uno de los primeros países colonizadores, no cabe duda; la obra realizada lo demuestra plenamente, pero es necesario repetirlo para que el mundo no olvide lo que es bueno de lo que es malo. La campaña contra nuestras posesiones procede de todas partes. Ahora el Daily New ha publicado un telegrama de Ginebra en el que se dice que se ha presentado a la Comisión de Esclavitud un informe, elaborado por dos americanos, tras oír a 6.000 o 7.000 indígenas con respecto a la cuestión de la esclavitud tanto en Mozambique como en Angola*⁶²⁸.

De las prestigiosas voces que clamaban por el mantenimiento y defensa de las colonias portuguesas destacó la del almirante Gago Coutinho, que en un discurso proferido a raíz de la firma de los Acuerdos de Locarno afirmó que “era preciso presentar la verdad sobre aquellos que ambicionan nuestras posesiones en África, antes de que nuestro optimismo indiferente o nuestro desaliento nos arrastre hacia realidades más duras”⁶²⁹. En referencia a la cuestión de la esclavitud pensaba lo siguiente:

Dicen que los negros de nuestras colonias sufren de esclavitud. Pero, ¿por qué no van a ver lo que acontece en el Congo Belga o en Tranvaal con los negros de esos territorios? Concluirían que, al final, somos los portugueses los únicos europeos a

⁶²⁶Diário de Lisboa, n°1359, 12 de septiembre, 1925, p. 1.

⁶²⁷A Capital, n°5019, 28 de agosto, 1925, p. 1.

⁶²⁸A Capital, n°5013, 19 de agosto, 1925, p. 1.

⁶²⁹Diário de Lisboa, n°1429, 3 de diciembre, 1925, p. 1.

*quienes se les puede entregar un mandato colonial. Por lo tanto, no debemos admitir discusión alguna sobre la legitimada de nuestra ocupación colonial*⁶³⁰.

El *Diário de Lisboa*, también a propósito de la firma de los Pactos de Locarno, dejó sentir su recelo ante los que vertían una ácida y capciosa crítica a la labor colonizadora de Portugal en África. Un editorial del mencionado periódico achacaba al desconocimiento, que es muy osado, el repudio internacional sobre la labor colonizadora lusa:

Portugal, que hace ya más de cuatro siglos es un país de navegantes y colonizador, no puede ser acusado de incompetente en su obra de expansión latina por todos los continentes.

*[...] Los que fingen desconocerla, si no hubiese sido por nuestro esfuerzo, ni siquiera tendrían oportunidad para confrontarnos. Acusar nuestra acción en África de no rentable, o retrógrada, es una calumnia que nos convence de que la ignorancia sin escrúpulos origina las mayores injusticias*⁶³¹.

La hipótesis, aunque “muy inverosímil” de un atentado sobre las colonias portuguesas estuvo siempre presente. Si tal ocurriese, Portugal tendría que saber de antemano qué postura tomarían las grandes potencias para atajar tal situación. El *Diário de Lisboa*, con ocasión de una entrevista realizada al ex presidente Poincaré, le preguntó qué posición adoptaría Francia en caso de un atentado contra el dominio colonial portugués. La respuesta fue contundente:

*Si tal ocurriese, sería un crimen internacional tan absurdo desde punto de vista jurídico como repugnante desde el punto de vista moral. Por lo tanto, Francia no podría mantenerse indiferente ante una violación tan flagrante de los principios inmortales de justicia y de derecho por los cuales nos batimos en 1914. Los franceses tienen con Portugal una estrecha amistad y sentimientos de viva simpatía*⁶³².

Sin embargo, no todo el pensamiento intelectual de Portugal hizo causa común contra “aquellos dos americanos” que vinieron a señalar a Portugal como un país esclavista que no respetaba los derechos de los trabajadores de sus colonias “y aprovecharon la oportunidad

⁶³⁰Ibid.

⁶³¹Diário de Lisboa, n°1430, 4 de diciembre, 1925, p. 1.

⁶³²Diário de Lisboa, n°1427, 30 de noviembre, 1925, p. 1.

para atribuir a Portugal extraordinarias virtudes coloniales, que solo existen en boca de ese gramófono mentiroso que es la Historia”⁶³³. La prensa lusa, alarmada por la campaña que se venía realizando en América contra el proceso colonizador portugués, lejos de asumir tales críticas, respondió, con muchos artículos y editoriales, la doble moral de un país que era el menos indicado para venir a dar lecciones de moral, de igualdad de razas. José Maria Ferreira de Castro, consideraba en su artículo, publicado en la revista *A Batalha* que, aunque estuviese de acuerdo en que América, “en cuestión de razas de color era un país odioso e indigno de la época en que vivimos”, no significa que por combatir a América, por un orgullo nacional herido, se edulcorara la historia colonizadora de Portugal:

Presentar a Portugal como un país antiesclavista es una trágica ironía, contra la cual protesta la sangre de millares de negros, derramada en el silencio sinfónico de la selva africana y a lo largo de la costa americana.

Para aceptar tal afirmación, es necesario que desconozcamos el sacrificio de la raza negra bajo el dominio y la explotación de los portugueses; es todavía necesario que nunca hubiésemos leído la obra de Oliveira Martins, ese historiador que es un espectro para todos aquellos que se empeñan en perpetuar las mentiras de nuestra historia.

Portugal nunca fue un país antiesclavista, Portugal nunca se preocupó en preparar en sus colonias a hombres libres. Mantener esclavizados a los habitantes de sus colonias fue siempre, y es todavía, el papel de Portugal.

Arrancar a los esclavos el mayor trabajo, el mayor sacrificio fue siempre la preocupación de los portugueses, que así quieren honrar a los “héroes de sus antepasados”⁶³⁴.

En este contexto de repudio internacional al trabajo forzado, materializado en el nuevo Código de Trabajo Indígena de 1928, tuvo Portugal que hacer frente a los nuevos desafíos surgidos a partir de una materia que fue institucionalizada a través de la SdN. Se abrió, así, un nuevo frente de actuación de Portugal dentro del organismo de Ginebra.

Portugal era sabedora que, si bien podía hacer dilatar en el tiempo las resoluciones de la SdN, más difícil sería hacerlo si la OIT⁶³⁵ ostentase la absoluta autoridad en materia

⁶³³A Batalha, n°92, 31 de agosto, 1925, p. 1.

⁶³⁴Ibid.

colonial. Entre los muchos factores que avivaron el levantamiento militar de 1926, que acabó con el régimen republicano, se encontraba el miedo a perder el imperio colonial en vista de la desastrosa situación política que atravesaba Portugal. La Dictadura Militar, frente a esta cuestión “se impuso la tarea de reorganizar y la administración colonial con el objetivo de convertir a las colonias en productoras de la metrópolis”⁶³⁶. Esto forzó a la publicación del Acto Colonial de julio de 1930⁶³⁷ (fue incorporado en la Constitución de 1933). Con este giro en la política colonial, como señala Hipólito de la Torre, “se acabó con la autonomía administrativa y financiera de las colonias, se creó un nuevo modelo centralista, político y económico, para el Imperio”⁶³⁸.

2.8 El debate sobre la SdN en la prensa portuguesa

Hemos considerado, al constatar su inexistencia, y con el fin de que sirva de base a futuras investigaciones, hacer un pionero y general acercamiento sobre la reacción que levantó el organismo de Ginebra en la prensa escrita de Portugal. Es decir, vamos a destacar las más notables apreciaciones de la prensa lusa sobre la gestión y la imagen de la SdN. En este sentido, deberíamos recordar que el periódico es un elemento importantísimo en la configuración de la cosmovisión correspondiente. Además de cuestiones ideológicas, no hay que perder de vista el nivel de difusión de las cabeceras que hemos analizado, ya que el valor de los contenidos periodísticos sobre la opinión pública depende en gran medida del alcance que tenga cada diario. Las publicaciones periódicas merecerían una mayor atención como herramienta substancial para el conocimiento de la historia contemporánea, sin embargo, todavía hay muchos investigadores que se muestran reacios acerca de la validez documental de los mismos. En las páginas de la prensa escrita hay mucho por hallar, y no solo detalles sobre conflictos internacionales, sino también asuntos académicos de alto nivel intelectual y de relevancia política mundial.

⁶³⁵Las siglas en inglés se corresponderían con el acrónimo OIL.

⁶³⁶MIERS, S. Op. Cit., p. 143.

⁶³⁷Aprobado el 8 de julio de 1930. Dos meses antes, durante la celebración del III Congreso Colonial se debatió el proyecto del Acto Colonial.

⁶³⁸TORRE, GÓMEZ, H. de (2006). *Portugal en el exterior (1807-1974)*. Madrid: UNED, p. 176.

La opinión publicada y la opinión pública guardan una estrechísima colaboración. “Es incuestionable el poder que ostenta la opinión publicada para moldear la opinión pública”⁶³⁹. La prensa, tras la I Guerra Mundial, fue incorporada al sistema de relaciones internacionales. Una de las ideas principales que contemplaba la SdN era la de trabajar en público y dar publicidad a sus actividades, marcando de esta manera el amanecer de la diplomacia abierta. De esta manera, la SdN ⁶⁴⁰ también se basó en la influencia y el impacto de la opinión pública en las relaciones internacionales. Por ende, era natural que la SdN le diera un papel nuevo a los medios de comunicación.

Así dicho, la prensa se concibió como el método más efectivo para formar un nuevo espíritu internacional que tendía a influir en las mentes de los pueblos a través de la prensa, para ir configurando tanto el presente como el futuro⁶⁴¹. Sin embargo, en lo relativo a los periódicos portugueses, poca atención prestaron a los problemas internacionales que jalonaron el período de entreguerras, especialmente a una cuestión que afectaba muy directamente a Portugal: la salvaguarda de sus colonias. La prensa española, por contra, sí que se ocupaba del peligro que corrían las posesiones coloniales de su vecina lusa. Este abandono informativo sobre el tema colonial fue denunciado por el *Diário de Lisboa* de manera explícita: “en Madrid, todo lo que nos interesa, tanto desde el punto de vista de la política interna o externa, es seguido con gran atención, hasta el punto de tener lo portugueses que recurrir a la prensa española para recibir informaciones y noticias más completas de las se obtienen entre nosotros”⁶⁴²

Más allá de las opiniones, en contra o a favor, vertidas por diplomáticos y estadistas acerca de la SdN, también se originó un debate periodístico en torno a la efectividad del nuevo organismo que regía la vida política internacional. Además, también deberíamos mencionar el pensamiento intelectual, igualmente olvidado por la historiografía de la SdN, que se generó tras la firma del Tratado de Versalles. A este respecto, podríamos señalar, sin

⁶³⁹GAJATE BAJO, M. (2012). “Prensa y opinión pública. Un reto para el investigador”. En IBARRA AGUIRREGABIRIA, A. (coord.) *No es país para jóvenes*. Granada: Instituto Valentín Foronda.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4722038>

⁶⁴⁰Woodrow Wilson llamó a la SdN el tribunal de la opinión pública”.

⁶⁴¹NORDENSTRENG, K. y SEPPÄ, T. (1987). “The League of Nations and the mass media”. *Presented at the XV Conference of the International Association for Mass Communication University of Tampere and Academy of Finland*, passim.

https://sites.tuni.fi/uploads/2019/12/f0b91383-the_league_of_nations_and_the_mass_media.pdf

⁶⁴² *Diário de Lisboa*, n.º. 1422, 24 de noviembre, 1925, p. 1.

entrar en una profunda investigación al respecto, la reflexión crítica de uno los intelectuales más influyentes del siglo XX: José Ortega y Gasset.

El libro más famoso y difundido de Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*⁶⁴³, aparte de albergar un *Prólogo para franceses*, fue completado, en 1938, con un *Epílogo para ingleses*. Es aquí donde defendía que no alcanzaba con no hacer la guerra para vivir en paz, sino que resultaba imperativo la creación de unos sistemas internacionales con los que las naciones puedan solucionar los conflictos sin desembocar en otra guerra. Su crítica al organismo de Ginebra, que encarnaba un sistema similar al que Ortega preconizaba, se debía a que la SdN contribuía, con su diplomacia, a la desmoralización de Europa:

La SDN fue un gigantesco aparato jurídico creado por un derecho inexistente. Su vacío de justicia se llenó fraudulentamente con la sempiterna diplomacia, que al disfrazarse de derecho contribuyó a la universal desmoralización.

Hubo hombres en Europa que ya entonces denunciaron sus inevitables fracasos. Una vez más aconteció lo que es casi normal en la historia, a saber, que fue predicho. Pero una vez más los políticos no hicieron caso de esos hombres. Baste decir que la fauna humana representa la especie más opuesta al político. Siempre será éste quien deba gobernar y no el profeta, pero importa mucho a los destinos humanos que el político oiga a siempre lo que el profeta grita o insinúa...Cada vez es menos posible una sana política sin larga anticipación histórica, sin profecía.

Cierta dosis de anacronismo es connatural a la política. Es ésta un fenómeno colectivo, y todo lo colectivo o social es arcaico relativamente a la vida personal de las minorías inventoras. En la medida en que las masas se distancian de éstas aumenta el arcaísmo de la sociedad, y de ser una magnitud normal, constitutiva, pasaba a ser un carácter patológico. Si se repasa la lista de las personas que intervinieron en la creación de la SdN, resulta muy difícil encontrar alguna que mereciese entonces, y mucho menos merezca ahora, estimación intelectual. No me

⁶⁴³La *rebelión de las masas* fue publicado por medio de artículos periodísticos a partir del año 1926 y apareció como libro en el año 1930, siendo traducido a innumerables lenguas y obteniendo para su autor el máximo reconocimiento internacional. ORTEGA y GASSET, J. (1948). *La Rebelión de las masas* (con un prólogo para franceses y un epílogo para ingleses). Buenos Aires: Espasa Calpe, p. 217. Ss.

*refiero, claro está, a los expertos y técnicos obligados a desenvolver y ejecutar las insensateces de aquellos políticos*⁶⁴⁴.

Los debates en la prensa portuguesa en torno a la SdN se mostraban muy escépticos sobre la eficacia societaria para imponer la paz mundial, ya que una de las grandes disfuncionalidades del nuevo sistema internacional se manifestaba en la dialéctica entre la realidad supranacional y el marco estatal. El pesimismo también se extendió a la utilidad del organismo ginebrino para la proyección exterior de Portugal. Sin embargo, los periódicos de la época republicana, no volcaron todas las culpas sobre la SdN, ya que la autocrítica señalaba la imposibilidad de tomar un nuevo rumbo sin que antes se corrigiesen los vicios heredados del pasado. Un editorial del *Diário de Lisboa* manifestaba lo siguiente con respecto a la situación de Portugal frente a la SdN:

*Si no conseguimos destacar, satisfacer nuestras pretensiones, no es por culpa de los delegados portugueses. La situación especial de nuestro país y la atmósfera de desconfianza que nos rodea, y a la cual solo nosotros hemos contribuido, son las causas inmediatas de nuestro aislamiento en todas las Asambleas Internacionales. Nuestra situación ante la SdN no es de las más brillantes. La igualdad de los países en esa gran asociación de pueblos que pretende basarse en los principios de justicia y de derecho, solo existe en el papel. Allí, como en cualquier otra asamblea, las decisiones son tomadas por mayoría de votos y todos sabemos perfectamente que altos intereses aproximan o separan a los delegados de los diferentes países*⁶⁴⁵.

En estos párrafos se resumen de forma elocuente el papel que se le había designado a la República portuguesa dentro del sistema de Estados europeos en función de su rango y posición. Sin embargo, existía la conciencia de que para lograr una plena inserción en el sistema de seguridad colectiva, y dejar de actuar como un leal mantenedor del statu quo vigente, se tenía que, además de trabajar por la paz internacional, procurar salir del aislamiento político y poner una solución a la crisis política y financiera que desacreditaban al régimen de cara al exterior.

⁶⁴⁴ORTEGA y GASSET, J. (1948). Op. Cit., p. 217. Ss.

⁶⁴⁵Diário de Lisboa, nº1345, 27 de agosto, 1925, pp. 1 y 8.

Los artículos de opinión y editoriales acerca de la eficacia del idealismo y las buenas intenciones de la SdN comenzaron apenas un año después de su nacimiento. Muchos periódicos, como *A Capital*, se hicieron eco de los tempranos debates maniqueos entre los partidarios y detractores de aquella experiencia “ideada por W. Wilson un memorable 22 de enero de 1917”⁶⁴⁶, en los que se preguntaban quién tenía razón entre los que combatían y defendían los ideales propuestos por la SdN. Aquellos que apoyaban la SdN pensaban que garantizaría la paz perpetua, puesto que con este organismo surgiría una ley, o una suerte de código internacional que regularía el derecho y los deberes de todos los Estados; habría jueces y tribunales para la resolución jurídica de los conflictos internacionales; en fin, existiría una fuerza pública internacional que afirmaría el poder de la SdN. Sin embargo, los que no creían en este organismo se acogían a lo utópico que se hacía garantizar una paz global, y para ello manifestaban que la historia de la humanidad ha estado llena de fracasos de proyectos de sistemas que han propugnado ese mismo mundo ideal diseñado por la SdN.

La cuestión del aislacionismo en el nuevo órgano internacional, respondía al mantenimiento, especialmente por parte de las grandes potencias, de las viejas prácticas diplomáticas tradicionales. Esta cuestión, presente en el seno de Ginebra, recuerda la metáfora a la que recurría Salvador de Madariaga cuando se refería a las relaciones internacionales: “old wine in new bottles” (viejo vino en nuevos odres). “Con ello se ilustraba las dificultades en la construcción de un gobierno mundial frente a la inercia de las soberanías nacionales”⁶⁴⁷. La imperiosa necesidad de formar un bloque en el seno de la SdN lo ilustraba el *Diário de Lisboa* de esta forma:

En primer lugar, están las grandes potencias, cuatro de las cuales son miembros permanentes del Consejo. Polonia, Serbia, Rumanía, se agrupan bajo la bandera protectora de Francia. Los países escandinavos están casi siempre juntos en sus decisiones. Los países bálticos forman un solo bloque. Y, caso curioso, las repúblicas sudamericanas se agrupan casi siempre en torno a España.

Solo tres países están completamente aislados: Portugal, Bélgica y Suiza. Esta última se impuso por su alto grado de civilización. Bélgica supo conquistar, durante la guerra, simpatías mundiales. ¿Y Portugal? Alejada geográficamente de los grandes centros de intereses europeos, nuestro país, desprestigiado por su pésima

⁶⁴⁶A Capital, n° 3907, 10 de octubre, 1921, p.1.

⁶⁴⁷PEREIRA, J. C. (2009). Op. Cit., p.344.

*administración, dividida en luchas partidarias, no puede imponerse, ni imponer sus puntos de vista*⁶⁴⁸.

El poco peso que tenía Portugal dentro del organigrama societario fue compensado, de cierta forma, por algunas distinciones dispensadas a algunos delegados, lo cual fue debido íntegramente al prestigio personal de estos. Así, Vasconcelos fue elegido por unanimidad como portavoz del Comité de Presupuesto, uno de la más responsabilidad dentro de la SdN. Freire de Andrade fue nada menos que vicepresidente de la Comisión de Esclavitud, o el ministro en Berne, Bartolomeu Ferreira, que fue elegido para un lugar preponderante en la Comisión del Opio, además de ser muy admirado y estimado en su condición de diplomático⁶⁴⁹. De gran estima internacional, gozaba, igualmente, la lúcida e inteligentísima figura de João Chagas.

No obstante, todo esto no bastaba: el prestigio personal de los delegados portugueses en la SdN no era suficiente debido a la importancia de los intereses que allí se defendían. El gran papel internacional de Portugal tenía que estar mejor representado en la SdN puesto que éste era un ensayo “de comunidad organizada”, el gran experimento al servicio del sistema de seguridad colectiva y el lugar donde se ventilaban los problemas de la paz perpetua. Por lo tanto, Portugal necesitaba consolidarse ante la opinión pública tras la Gran Guerra, y la condición *sine qua non* para esa reconstrucción internacional pasaba por la obtención de un asiento en el Consejo. Portugal, además de ser consciente de sus problemas domésticos como factor limitante en sus anhelos societarios, también extendía la cuota de culpa al egoísmo de algunos países, especialmente España.

No olvidemos que todavía Portugal no formaba parte del Consejo. Estaba constituido por miembros que el Pacto tuvo cuidado en llamar como “no permanentes”, pero estos, una vez elegidos, nunca más abandonaban dicho órgano porque en ese mismo Pacto se olvidó de limitar la duración del mandato. Y, como las modificaciones introducidas en las leyes que rigen la SdN deben de ser aprobadas por unanimidad, nada puede ser resultado en cuanto un solo país se oponga. Y ese país es nuestra vecina España, que no quiere ceder su lugar de miembro no permanente. Es cierto que todos

⁶⁴⁸Diário de Lisboa, n°1345, 27 de agosto, 1925, pp. 1 y 8.

⁶⁴⁹Otro portugués, el escritor y hombre de ciencia Ricardo Jorge, formaba parte de la Comisión de Higiene. Sin embargo, fue doloroso, desde el punto de vista cultural, haber quedado fuera de la Comisión Internacional para la Cooperación Intelectual. Vid. Ibid.

*los años se hace una elección, pero todo está falseado y siempre son elegidos los mismos países*⁶⁵⁰.

Este editorial, publicado en el año 1925, fecha en la que comenzaba una etapa de paz, ilusoria y de máximo esplendor para el organismo de Ginebra, dejaba muy claro el sentir de la opinión publicada en torno a la SdN:

*No tenemos, es cierto, una confianza ilimitada en la SdN. No la juzgamos capaz de resolver los conflictos. En la lucha entre los pueblos ha sido, y siempre será, el más fuerte quien triunfa. Sin embargo, confiamos en su acción para solucionar situaciones, algunas veces confusas, pudiendo disminuir las probabilidades de conflictos futuros. También creemos en su acción humanitaria en cuanto a la protección de las mujeres y los niños; estamos esperanzados en la Comisión internacional de cooperación intelectual en cuanto al intercambio intelectual entre los pueblos, y tenemos la certeza de que la Comisión de higiene hará grandes cosas por el bien de la humanidad. Portugal tiene bastante que esperar de estas comisiones secundarias, quizás lo más interesante en la SdN*⁶⁵¹.

A este respecto, como ha señalado Pedro Aires, Ginebra se erigió en el polo de mayor relevancia de las relaciones internacionales de posguerra para Portugal, ya que allí se trataron numerosos problemas que implicaban directamente a Portugal, “desde las cuestiones técnicas e intelectual hasta cuestiones de trabajo y colonialismo”⁶⁵².

Otro debate que se apreciaba en la prensa hacía referencia a la frustración de su vocación universalista, siempre víctima de la tensión universalismo-particularismo y la falta de un espíritu de paz que estuviese por encima de los vencedores y vencidos. Para muchos, la SdN seguía dando alas a las tradicionales formas diplomáticas que, incompatibles con el espíritu y la letra del Pacto, le restaban credibilidad y la presentaban como un instrumento para preservar el statu quo salido de Versalles. Por lo tanto, para que la nueva sociedad internacional garantizara la paz, primero habría que superar el tradicional espíritu de

⁶⁵⁰La delegación portuguesa se abstuvo de presentar su candidatura en 1924 como forma de protesta por las componendas que mancillan la elección al Consejo no permanente. Ibid.

⁶⁵¹Ibid.

⁶⁵²OLIVEIRA, P. A (2018) "Portugal na Paz de Versalhes". LOUSADA, A. P. Y ROCHA, J. S. (coord.). *Portugal na 1ª Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa*. Lisboa: CPHM, p. 778.

desconfianza y resentimiento, sustituyéndolo por una nueva mentalidad que guiase a todas las naciones hacia una idea suprema de progreso, solidaridad y concordia universal:

Recelo de ese lúcido areópago de la moderna Europa, siguen predominando los conceptos, las ideas preconcebidas, las ilusiones peligrosas, las habilidades, los clásicos intereses, las clásicas hegemonías de la Europa antigua...recelo que siguen prevaleciendo las concepciones mezquinas, los egoísmos de raza, este terrible espíritu tradicionalista de las grandes naciones, que es el mayor peligro para la salvaguarda de la paz.

Ahora Europa precisa de una mentalidad nueva, de un nuevo espíritu, de la solidaridad entre las naciones, de nuevos estímulos para su progreso moral, de nuevas y generosas aspiraciones colectivas⁶⁵³.

Los eventos que siguieron al conflicto de Corfú, entre Italia y Grecia, dieron la impresión de que la SdN era poco más que un convidado de piedra cuando el aludido resultaba ser una potencia fuerte⁶⁵⁴. La mala racha sobre la negativa reputación que estaba cobrando este organismo se intensificó con el fracaso del Protocolo de Ginebra. Éste tenía como misión superar las lagunas e insuficiencias con las que fue concebido el Pacto, sin embargo, la consiguiente “muerte del protocolo de seguridad”, sirvió para poner la SdN bajo el foco de los periodistas lusos. Al final, Ginebra no dio la tan ansiada paz:

Bajo la dirección de Francia, fuerte amarda, parecía estar garantizado el protocolo de seguridad que escapaba al control de los aliados.

Australia y Nueva Islandia temen una invasión asiática bajo el comando de un poderoso imperio japonés: por eso precisa la protección de la flota británica⁶⁵⁵...

La SdN, con respecto a la cuestión colonial, también fue acusada de mirar para otro lado, mientras otras potencias, especialmente Alemania, ambicionaban las posesiones del vasto y rico imperio colonial portugués. Contundente fue la opinión de la prensa lusa acerca del célebre infomr Ross, que “deambuló por Angola y Mozambique para informarse de

⁶⁵³Diário de Lisboa, n°1359, 12 septiembre, 1925, p. 1.

⁶⁵⁴Italia, tras Corfú inició su crescendo en la arena internacional.

⁶⁵⁵A Capital, n°4869, 15 de marzo, p. 2. Hay que recordar que el fracaso del Protocolo de Ginebra se debió a la negativa británica de imponer sanciones o arbitrajes externos, amén del desacuerdo surgido entre los dominios británicos.

sospechosas fuentes sobre nuestra manera de respetar la libertad de los indígenas⁶⁵⁶, el cual era uno de esos heraldos del dólar⁶⁵⁷. Sin embargo, la SdN, además de no prestar atención a la oscura agenda que se escondía tras las censuras que los extranjeros realizaban en torno a la mano de trabajo indígena de la colonias, parecía dar su *nihil obstat* a cualquier reproche o enjuiciamiento que fuese en detrimento del prestigio colonial de Portugal. El *Diário de Lisboa*, a este respecto, llegó a confirmar que en la SdN, lord Cecil “un inglés, amigo nuestro, tuvo la simpática idea de proponer que este organismo internacional vigilase, por medio de una comisión, la manera en la que tratamos a los indígenas de nuestras colonias”⁶⁵⁸. La SdN, que ya de por sí estaba despojada de toda utilidad por la prensa lusa, en lo tocante al peligro que corrían las posesiones ultramarinas portuguesas, se erigía como un instrumento al servicio de la voracidad de las grandes potencias, completamente alejada de la paz basada en la justicia social⁶⁵⁹. El convencimiento de la prensa era tal, que *A Capital* escribió que “es en la SdN donde está asolapado el verdadero peligro colonial”⁶⁶⁰.

Otro tema debatido en los medios de comunicación era el desconocimiento e indiferencia que el público mostraba para con las cuestiones internacionales. Para *Seara Nova*, esta ignorancia se debía a la desidia gubernamental y al abandono de estas cuestiones por parte de la prensa. El pacto Briand-Kellog, sirvió para ejemplificar la escasa comprensión en Portugal por las cuestiones internacionales y de la forzada actuación de la diplomacia:

¿Qué estudios, a favor, o en contra, se han realizado sobre el palpitante asunto Kellogg? Fuimos de los que firmaron, en 1919, el Tratado de Versalles; fundadores, por lo tanto, del organismo de Ginebra; el pacto pacifista Briand-Kellog puede ser una modificación profunda del tratado de paz, pero tenemos sobre esta cuestión las mismas vagas ideas que tenemos sobre Locarno, o sobre otros ejemplos de lo que vale la fuerza de la opinión pública sobre el trabajo y la orientación de las cancillerías, porque en todas partes esos problemas son ampliamente discutidos en periódicos, en revistas, en libros, en comicios e, incluso, creando y fomentando esa

⁶⁵⁶Ross no conocía una sola palabra de los dialectos africanos, por lo tanto, ¿quiénes fueron sus informadores? Se alejó de los apasionados colonos y autoridades lusas. Decidió entenderse directamente con los naturales”. Ibid.

⁶⁵⁷Diário de Lisboa, n°1410. 20 de noviembre, 1925, p.1

⁶⁵⁸Diário de Lisboa, n°1422, 24 de noviembre, 1925, p. 1.

⁶⁵⁹“La sociedad internacional y, en un plano estructural, la SdN adolecieron del equilibrio necesario entre la realidad geopolítica de la seguridad colectiva y la geoeconómica, que grosso modo podríamos identificar con la vertiente de cooperación técnica, económica y humanitaria”. Ibid.

⁶⁶⁰A Capital, n°5133-16, 12 de enero, 1926, p.1.

*opinión en la que apoyan los Gobiernos y donde los diplomáticos encuentran el estímulo*⁶⁶¹.

Finalmente, durante el Estado Novo, surgió el debate para la reforma democrática de la SdN. Eran muchos los que pensaban que el organismo de Ginebra no era una Liga de Naciones, sino de Gobiernos; y que de este hecho se derivaba desventajas muy graves para el propio objetivo esencial que esa misma Sociedad proponía. Las dificultades que de ahí resultan solo serían combatidas con la eficacia si hubiese en el organismo de la SdN una verdadera representación de los pueblos. Para *Seara Nova*, la solución más práctica del problema sería la creación, en la SdN, de una Cámara de delegados de pueblos, la cual, en relación con la Asamblea de Gobiernos, que actualmente existe, representase el papel de una Cámara de diputados en relación a un Senado:

Para la constitución de esa Cámara, lo ideal sería, tal vez, tornar a los individuos en objeto de derecho internacional, y electores de diputados internacionales. Con todo, para llegar a esa fórmula, sería necesario caminar mucho, y suponemos más práctico, por ello, proceder por etapas, reclamando desde ya, como solución inmediata y provisoria, la creación de una Cámara baja compuesta de delegados de Parlamentos nacionales, elegidos por sufragio nacional. Estos delegados deberían ser considerados en esa Cámara como representantes de la humanidad y designados, por lo tanto, para tratar las cuestiones, no según el interés de su propio país, sino a la luz del bien de la humanidad entera, de intereses comunes de la sociedad humana. Es esta la solución propuesta por la Unión Interparlamentaria, creada con un fin de todo análogo al de la SdN, esto es, la cooperación entre parlamentos a favor de la paz y de arbitraje: y nos parece que es en la propia Unión Interparlamentaria donde deberíamos buscar el germen y el esbozo de ese Parlamento.

[...]En 1892 en la cuarta conferencia, realizada en Roma, fue creado un organismo permanente, el Bureau Interparlamentario, dirigido por un secretario general honorario. En 1909, el Bureau fue organizado según su forma actual, bajo la dirección de un Comité ejecutivo. Al principio, tenía la Unión un objetivo limitado: el

⁶⁶¹Seara Nova, n° 152, 14 de marzo, 1929, pp. 117-118.

de trabajar para la paz y para el arbitraje. Poco a poco, se desarrolló en un plano más extenso: el de convertirse en el núcleo de un Parlamento Internacional. [...]

Terminada la Guerra, la Unión Interparlamentaria chocó contra un nuevo hecho: la creación de la SdN.

El Consejo Interparlamentario, reunido por primera vez después de la guerra, en 1919, saludó el advenimiento de la SdN, con la más profunda satisfacción, pero que no podía olvidar, por otro lado, que la SdN solo representaba a los Gobiernos, y que hasta la Asamblea, su organismo más democrático, estaba dominada por el principio del liberum veto⁶⁶², por lo que las delegaciones, cada una de las cuales posee un voto, serán sobre todo inspiradas por la preocupación de los intereses nacionales y particulares⁶⁶³.

A modo de corolario, o resumen, sobre el debate que la SdN generó en la prensa portuguesa, podría señalarse que este organismo fue considerado, de manera casi general, como un peligro para la libertad de los pueblos, y, en especial, para aquellos que tenían intereses coloniales. La entrada de Alemania en la SdN en 1925, realizando el sueño de los contemporizadores alemanes tras el Tratado de Locarno, se conformó como el acontecimiento internacional el cual incrementó la sospecha y el temor sobre los verdaderos planes que se cocinaban en Ginebra al margen de las pequeñas naciones. Los que alababan el pacifismo y el internacionalismo de la organización federalista de la SdN no eran conscientes, según podía leerse en la prensa lusa, del error en el que estaban incurriendo dando cobijo a un loco con piel de cordero: “el error que está cometiendo la SdN el germen de un poderosísimo Estado, un nuevo Imperio, mayor de los que existen hasta hoy”, sentenciaba un periodista del suplemento semanal *A Batalha*⁶⁶⁴.

La SdN representaba un peligro para la libertad de los pueblos porque representaba el Estado Universal. Con el nuevo derecho gestado en Ginebra, tendía a desaparecer la fórmula anarquista de relaciones entre los individuos y las colectividades:

Las naciones, entes morales, individuos históricos, viven entre sí en régimen anarquista. Sus relaciones no estaban hasta hoy subordinada a un organismo central,

⁶⁶²Podría traducirse como “no lo permito”, por lo cual un solo voto discordante bastaba para suspender la sesión o dejar sin efecto un acuerdo.

⁶⁶³Seara Nova, n° 339, 20 de abril, 1933, p. 35

⁶⁶⁴A Batalha, n°100, 26 de octubre, 1925, p. 1.

*con funciones idénticas a las que el estado ejerce en cada una. Esas relaciones estaban lógicamente reguladas por tratados, acuerdos, convenios, “modus vivendi” entre los interesados y sobre los asuntos especiales que convivían en cada uno*⁶⁶⁵.

Por consiguiente, el ensayo del organismo de Ginebra, en su proyecto de organizar todos los Estados dentro un Pacto Universal, eliminaba la fórmula contractual⁶⁶⁶ que, con una tradición secular, se venía dando entre las naciones. La SdN, por consiguiente, encarnaba un nuevo director universal que acabaría engullendo la diversidad de los pueblos, haciendo tábula rasa con la idiosincrasia de cada uno de ellos.

⁶⁶⁵A Batalha, n°100, 26 de octubre, 1925, p. 1.

⁶⁶⁶“Las partes contratantes se obligaban, sin violencia, pues las sanciones venían dadas por reciprocidad en el tratamiento, ya que cuando una parte faltara al compromiso tomado, automáticamente la otra faltaba también al mismo.

CAPÍTULO III

LOS DESAFÍOS DE LA DICTADURA MILITAR EN EL SENO DE LA SDN

3. 1 Contexto Histórico

El derrumbe de la I República y la instauración de un nuevo régimen de carácter autoritario, la Dictadura Militar⁶⁶⁷, como consecuencia del golpe de Estado del 28 de mayo de 1926, no llevó consigo una alteración relevante de la política externa del país. Este nuevo régimen se preocupó por el mantenimiento del equilibrio entre las dos fronteras, dándose ahora una mayor atención a los asuntos del continente europeo por mor de las fuerzas de las circunstancias internas e internacionales. Principalmente, esto se tradujo en una nueva centralidad adquirida por el retorno de las relaciones hispano-lusas en la actividad diplomática del régimen. En cuanto a la alianza inglesa, ésta se mantuvo como cuadro de referencia esencial para la estrategia de la inserción externa del país, aunque sumando una nueva dimensión resultante del papel que Gran Bretaña tenía en la cuestión financiera, cuya hegemonía adquirió un nuevo nivel en lo que se refiere a las negociaciones de las reparaciones de guerra y el préstamo externo. La cuestión sobre las colonias, aunque no perdió su importancia, nada sobresalió por el hecho de haber desaparecido las amenazas inmediatas a su integridad⁶⁶⁸.

Las principales interrogantes que se plantearon en la política exterior de Portugal tras el golpe de 1926 giraron en torno al reconocimiento internacional del nuevo régimen. Los responsables de la Dictadura Militar se apresuraron a usar los servicios diplomáticos con una doble finalidad: la de justificar ante sus socios internacionales las razones que llevaron a esta súbita alteración del orden político en Portugal y, por otro lado, la de garantizar que sus relaciones con ellos se mantuviesen inalteradas, a pesar del cambio registrado. Fue con este fin, con el que el ministerio de Negócios Estrangeiros, a través de una circular enviada el 4 de junio de 1926, informó a todas las oficinas diplomáticas y embajadas extranjeras acreditadas en Portugal de las alteraciones gubernamentales efectuadas, aunque asegurándose la continuidad de las líneas generales de la política exterior que fueron delineadas por el depuesto Gobierno de la República⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷Precursor del Estado Novo impulsado por António Oliveira Salazar.

⁶⁶⁸MOREIRA de SÁ, T. (2015). *Política externa portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel do Santos, p.46.

⁶⁶⁹MARTINS, S. "Do Reconhecimento Internacional da Ditadura Militar ao Estado Novo. Pontos de Reflexão para o Estudo da Política Externa de 1926 a 1933". MARTINS, F. (2001). *Diplomacia & Guerra: Política Externa e Política de Defesa em Portugal. Do Fim da Monarquia ao Marcelismo*. Lisboa: Colibri, p. 107.

Por lo tanto, el triunfo del golpe⁶⁷⁰ y la implantación del nuevo régimen solo podían ser enteramente consolidados con el reconocimiento de las naciones acreditadas en Portugal, y de las otras que, igualmente, desearan establecer relaciones con el recién establecido Gobierno portugués⁶⁷¹.

Atendiendo al relato de los hechos, la alteración ocurrida en Portugal en 1926 fue recibida sin grandes movimientos o sobresaltos en el plano internacional, siendo entendida como un mero golpe más de los muchos que se habían ido sucediendo desde el final de la I Guerra Mundial. Ningún obstáculo fue interpuesto por los socios internacionales, por el contrario: dada la inestabilidad política en la que estaba sumida la I República, la mudanza del régimen fue acogida de buen grado porque venía a restablecer la autoridad del Estado.

La forma bajo la que el poder fue transmitido se ajustó a la legalidad constitucional vigente: el comandante José de Mendes Cabeçadas⁶⁷² recibió el poder de manos del propio Bernardino Machado⁶⁷³, el cual renunció a la presidencia de la República el 31 de mayo de 1926⁶⁷⁴. Por medio de esta dimisión se pudo transferir todos sus poderes y facultades al nuevo presidente del Gobierno, lo cual se encuadraba dentro de esa legalidad vigente. El mantenimiento de las relaciones con el movimiento que defendía la regeneración del sistema democrático, y de la continuidad de la legitimidad constitucional, aseguró el reconocimiento internacional del nuevo régimen instaurado el 28 de mayo. Además hay que añadir el

⁶⁷⁰Este golpe, en palabras de Barry Hatton, “se transformó en un rufar de tambores que anunciaba cuatro décadas de un régimen gobernado por António Salazar”. Cit. HATTON, B. (2011). *Os portugueses*. Lisboa: Clube do Autor, p. 148.

⁶⁷¹Vid. SERRÃO, J. V (1997). *História de Portugal. Do 28 de Maio ao Estado Novo (1926-1935)*. Vol. XIII. Lisboa, Verbo, p. 399.

⁶⁷²“Uno de los pocos generales que combatió en Flandes y que, por tal motivo, tenía prestigio dentro del ejército”. Vid. HERMANO SARAIVA, J. (1989). *Historia de Portugal*. Madrid: Alianza, p. 425.

⁶⁷³José Mendes Cabeçadas pidió la dimisión del Gobierno. El 29 de mayo, a las 11 de la noche, el presidente Bernardino Machado aceptó la renuncia de António Maria da Silva, y del ministerio del Partido Democrático al conocerse que las guarniciones de Lisboa y las fuerzas policiales apoyaban el golpe. Ninguna fuerza política estaba dispuesta a defender a la República, al punto que los propios jefes del Partido Republicano estuvieron dispuestos a aceptar a la dictadura militar a cambio de estabilidad.

⁶⁷⁴Para seguir la crónica histórica que llevó a la caída del régimen republicano puede seguirse la narración de SERRÃO J. V. (1997). *Historia de Portugal. Do 28 de Maio ao Estado Novo (1926-1935)*. Vol. XIII, Lisboa, Verbo, pp. 75-78. “La sublevación armada empezó al amanecer del 28 de mayo en la ciudad de Braga, foco de la militancia derechista y monárquica en el norte de Portugal. Allí se reunieron los líderes conservadores y derechistas aprovechando un congreso religioso. El plan era lograr la adhesión de las guarniciones vecinas a Braga y, desde allí, extenderse a todo el país, lo cual no fue difícil en tanto los integrantes del ejército, tanto oficiales, como reclutas, tenían pocos incentivos para defender a la República, que era inestable, ineficiente y beneficiosa para las élites intelectuales y políticas de Lisboa y Oporto. Gomes da Costa logró el apoyo de las unidades militares del norte el 28 de mayo, y lo largo de la tarde se unen las guarniciones de Oporto, Coímbra y Évora”.

compromiso de la Dictadura Militar de proseguir las principales orientaciones de la política externa establecidas en la I República: la afirmación de la alianza con Gran Bretaña y la ampliación de sus relaciones exteriores con otros países⁶⁷⁵. La aseveración acerca de la continuidad de la política exterior de la República por parte de la Dictadura Militar se sustentó por la realidad de los hechos, de modo que, si los principales objetivos de la I República descansaron en la diversificación de las relaciones externas (sin poner en riesgo su alianza con Gran Bretaña); también el nuevo régimen persiguió idéntico objetivo (aunque con mejores resultados): restauración de las relaciones privilegiadas con Brasil; aproximación con la vecina España a nivel político, económico y cultural; las relaciones con Bélgica y Francia; y el restablecimiento de las relaciones con Alemania. Con todas estas naciones se logró mantener una “política de legal y sincera amistad [...] y reciprocidad de intereses con los tratados, convenios y acuerdos firmados”⁶⁷⁶.

Puede entonces decirse que la I República sucumbió sin apenas oponer resistencia. El pronunciamiento militar no conoció oposición significativa, y la marcha de Gomes da Costa sobre Lisboa, el 6 de julio de 1926, más pareció una parada victoriosa. Sin embargo, el carácter aparentemente pacífico del 28 de mayo se debió al hecho de que el pronunciamiento militar se preparó con el objetivo limitado de desbancar al Gobierno, y al partido que lo apoyaba (pretensión ampliamente compartida por los medios políticos y económicos).

En la esfera internacional, hay que recordar que Portugal pertenecía a la SdN, una institución que ganaba cada vez más importancia en el plano internacional en la mediación y en el arbitraje de conflictos internacionales. La instauración del nuevo régimen político en Portugal apenas levantó polvareda en Ginebra: la delegación lusa en la SdN continuó sin mayores problemas, aunque ésta tampoco se opuso al cambio resultante del movimiento del 28 de mayo⁶⁷⁷. Lo realmente importante para el país era obtener el espaldarazo internacional al nuevo régimen, y teniendo en cuenta los resultados en torno a los tres ejes de la política

⁶⁷⁵LARANJO, D. M (2008). "A política externa portuguesa na Ditadura Militar: as relações como Espanha (1926-1930). *Tesis de maestrado*. ISCTE, p. 27.

⁶⁷⁶BETTENCOURT, R. (1929). *Vinte e Oito Mezes no Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Lisboa: Clássica, p. 9.

⁶⁷⁷Afonso Costa, entonces delegado permanente en la Asamblea de la SdN, fue exonerado el 20 de julio de 1926 por el Gobierno de la Dictadura Militar. Fue sustituido por el general Alfredo Freire de Andrade, antiguo gobernador de Mozambique. Para mais informações, vid. *Diário do Governo*, II Série, n.º 168, 20-7-1926.

exterior de Portugal durante este período (Gran Bretaña, Brasil y España⁶⁷⁸), se observa el inmediato triunfo sobre ese objetivo diplomático.

El reconocimiento de España al nuevo orden implantado en Portugal fue inmediato. A la vez, por medio de ministro de la legación lusa en Madrid, João Carlos de Melo Barreto, transmitió el deseo de elevar esa representación diplomática a la categoría de embajada⁶⁷⁹. Este gesto fue considerado como un triunfo diplomático para el nuevo régimen, que pasaba a contar con el importante apoyo español en el palco internacional.

La posición de la vieja alidada de Portugal, Gran Bretaña, tras la revolución militar del 28 de mayo, fue la de asumir una postura de aceptación de las alteraciones políticas en Portugal fundamentándose en la continuación de la legitimidad constitucional portuguesa. Las orientaciones impuestas por el Foreign Office incidieron en el sentido de no dificultar el proceso de reconocimiento, principalmente durante los gobiernos bajo la presidencia del comandante José Mendes Cabeçadas⁶⁸⁰.

El nuevo gobierno del comandante Cabeçadas, que adquirió un compromiso entre la opinión pública republicana y los grupos militares de tendencia derechista, no mantenía las condiciones de perdurar. El día 3 de junio se disolvió el parlamento, sin resistencia, y se estableció un triunvirato militar conformado por Mendes Cabeçadas, Gomes da Costa y Carmona, que pasó a detentar el poder. Fue en este momento cuando se marcó la definitiva ruptura con el sistema constitucional parlamentario de la I República⁶⁸¹. La dictadura surgió con todas sus fuerzas cuando, pocos días después, el 17 de junio⁶⁸², y apoyado por el grueso del ejército, el general Gomes da Costa dio un golpe de Estado para imponer su autoridad en el nuevo gabinete⁶⁸³. Sin embargo, ni sus principios (militaba en el Partido Radical), que inspiraban desconfianza en las derechas, ni su total incapacidad política le permitieron

⁶⁷⁸En cuanto a España, existía un régimen idéntico al portugués desde 1923, bajo la férula del general Primo de Rivera, con la connivencia del rey Alfonso XIII. Esto marcó una nueva etapa en el ámbito de las relaciones bilaterales entre los dos países ibéricos, alejando los recelos del "peligro español".

⁶⁷⁹Telegrama recibido por el MNE de Madrid, n.º 267, 9-6-1926. AHMNE. Telegramas recibidos por el MNE 1926. Cit. en LARANJO, D. M. Op. Cit., p.30.

⁶⁸⁰Fue designado presidente y primer ministro, el 30 de mayo de 1926. Intentó conciliar a los que, por principios ideológicos, se mostraban irreconciliables.

⁶⁸¹LARANJO, D. M. Op. Cit., p. 12.

⁶⁸²Se prohibieron todos los partidos políticos y se estableció la censura de prensa.

⁶⁸³En Terreiro do Paço el pueblo se manifestó por el mantenimiento de Mendes Cabeçadas a la cabeza del Gobierno. El 18 de junio cedió al último ultimátum de Gomes de Costa y abandonó el poder.

mantenerse mucho tiempo en el poder. Finalmente, el día 9 de julio, un nuevo golpe militar, dirigido por el monárquico Sinel de Cordes, despachó a Gomes da Costa para “un exilio dorado en las Azores”, siendo sustituido por el general Óscar Carmona, hombre de confianza de las derechas y oficial respetado, aunque de escaso prestigio militar⁶⁸⁴.

Ese Gobierno del general Antonio Oscar Carmona levantó algunas dudas por parte de Gran Bretaña para su reconocimiento. Como describe la historiadora Susana Martins, dos cuestiones pudieron motivar este espontáneo cambio de actitud de Londres: por un lado, el temor del Gobierno británico a que la subida al poder del general Carmona confirmara, de forma contundente, la intención de la vertiente derechista del movimiento, que protagonizaba de forma clara la alternativa al sistema democrático, y no su regeneración (como se pretendía). Por otro lado, “el traslado y la posterior sustitución del embajador portugués en Londres, el general José Norton de Matos, por el general Tomás Antonio García Rosado, generó cierta controversia en Londres debido a su gran influencia con la Corona y el Gobierno Británico ”⁶⁸⁵.

Igualmente, estas sustituciones también llegaron a la SdN: Afonso Costa⁶⁸⁶ y António Joaquim Fonseca, responsables de la delegación del organismo ginebrino y la legación París, respectivamente, fueron relevados de sus puestos por medio de un telegrama:

El Gobierno Portugués, reconociendo y agradeciendo los servicios por usted hasta hoy prestados como delegada permanente presidente de la delegación portuguesa en las Asambleas de la SdN, pero deseando reorganizar con nuevas bases su representación de la misma Sociedad, adoptando las normas seguidas por otras potencias, y también atendiendo a las indicaciones resultantes del movimiento del 28 de mayo, decidió no detener a publicación del Decreto por el cual queda usted exonerado del referido cargo⁶⁸⁷.

En cuanto a la relación con Brasil, la Dictadura Militar fue reconocida el 17 de junio, es decir, una vez que se puso término a la I República. El embajador portugués en Río de Janeiro, Duarte Leite Pereira da Silva, notificaba acerca de la implementación de una censura

⁶⁸⁴El camino para la formación del Estado Novo quedaba asfaltado.

⁶⁸⁵MARTINS, S. Op. Cit., 10.

⁶⁸⁶Sustituido por Alfredo Freire de Andreade.

⁶⁸⁷Telegramas expedidos por el MNE a todas las Legações y Embajadas, 1926. Cit. MARTINS, S.Op. Cit. p.112.

telegráfica por parte del Gobierno brasileño sobre las noticias provenientes del cambio político en Portugal⁶⁸⁸. No obstante, la noticia de la instauración de un nuevo régimen en Portugal fue bien recibida por los portugueses en Brasil⁶⁸⁹.

En una tesis cuya temática gira en torno al ámbito internacional, cabe preguntarse de qué manera influyeron las fuerzas externas en el establecimiento de la Dictadura Militar. Según Medeiros Ferreira, “tanto en la implantación de la República en 1910, como en el golpe de Estado del 28 de mayo, no se encontraron trazos de causas externas, como tampoco se pudo verificar en la paulatina transición entre la Dictadura Militar y en el régimen que Oliveira Salazar vino a establecer a partir de la dictadura financiera”⁶⁹⁰. Igualmente, remarcó que, “mientras la dictadura militar se mantuvo fiel, en la práctica, a la herencia republicana en cuanto a su política externa (especialmente en lo concerniente a la inserción de Portugal en la SdN) el salazarismo, por el contrario, se alineó en un nacionalismo refractario a la influencia del parlamentarismo de Ginebra”⁶⁹¹.

3.2 La necesidad de la integración dentro de un bloque

Uno de los puntos centrales establecidos por Afonso Costa en la Conferencia de Paz residió en la necesidad (casi obligación) de obtener un asiento en el Consejo de la SdN como miembro no permanente. Este órgano fue visto por Portugal como una suerte de resorte para a través del cual poder resaltar la posición del país. No obstante, la implantación de un nuevo régimen de carácter autoritario en nada cambió el rumbo de ese objetivo, que ya fue marcado durante la I República, y prueba de ello es que durante la Dictadura Militar se desplegaron diferentes estrategias para alcanzar tan ansiado objetivo.

Para Portugal, la máxima aspiración de su acción exterior en la SdN pasaba por hacerse con un puesto en el Consejo Ejecutivo, ya que éste representaba el punto de partida para darle solución a la gran mayoría de los problemas que asolaban al país. Además, este

⁶⁸⁸MARTINS, S. Op. Cit. p.112.

⁶⁸⁹SERRÃO, J V. Op. Cit., p. 412.

⁶⁹⁰MEDEIROS FERREIRA, J (2006). Op. Cit. p., 48.

⁶⁹¹ibid.

órgano interno del organismo ginebrino estaba revestido de gran significancia para las pequeñas y medianas potencias. Portugal, en su condición de pequeña potencia, era bien consciente del prestigio que la nación podría cobrar con su ingreso en dicho órgano que, teniendo en cuenta cómo se desarrollaron los acontecimientos desde 1919, parecía estar restringido para aquellas potencias más fuertes y mejor posicionadas. Por lo tanto, la admisión imperiosa en ese “restringido club” era un requisito para fortalecer la relevancia del país y, por otro lado, para poder participar en las resoluciones políticas internacionales al más alto nivel.

La labor de la delegación lusa en la SdN, con el encargo de la misión, casi obsesiva, de conquistar un puesto en el Consejo, radicaba en la organización de una Asamblea en Ginebra en la que obtener el mayor número de votos favorables a su candidatura. El apoyo de Gran Bretaña para este cometido se reveló imprescindible cuando Portugal se vio minusvalorada frente a España, que tomó asiento en el tan ansiado órgano. Igualmente, dicho patrocinio quedó patente cuando, en 1921, bajo la insistencia de Melo Barreto⁶⁹², Teixeira Gomes informó que Londres optaría por la reelección de los cuatro miembros, y que solo daría el apoyo a Portugal si la Asamblea decidiese ampliar el número de sus miembros⁶⁹³.

La cuestión del apoyo británico, o la falta explícita de éste⁶⁹⁴, determinó de manera irremediable la actitud de Portugal en su estrategia diplomática para contrarrestar el bloqueo de Londres que, más allá de palabras de sosiego y prudencia, parecía relegar a Portugal a una posición de “eterno suplente”⁶⁹⁵.

El cambio de estrategia por parte de la diplomacia lusa se sustanció en la imperiosa necesidad de la integración del país en uno de los bloques (que podríamos denominar como geoestratégicos) que se formaron en el seno de la SdN. João Chagas, tras la primera Asamblea, se percató de la constitución de estos bloques o grupos: así, pudo constatar la existencia del bloque de los países de América Latina (sin incluir Brasil); el bloque de los

⁶⁹²En aquel entonces ministro de Negócios Estrangeiros.

⁶⁹³PACHECO, C. Op. Cit., p.57.

⁶⁹⁴La no asistencia británica no se traducía en una posición neutra, sino que muchas veces llegó a votar en contra de los intereses portugueses.

⁶⁹⁵PACHECO, C. Op. Cit., p.58.

países balcánicos (Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumanía); el de los países del Norte (Suecia, Noruega, Dinamarca y Holanda); y el de los dominios británicos⁶⁹⁶.

Tomando conciencia de su aislamiento, al no formar parte de ningún bloque, Portugal pudo definitivamente advertir que esta marginación venía actuando en contra de sus deseos de formar parte del Consejo, ya que los miembros de dicho órgano solían representar a algunos de los bloques mencionados anteriormente. En cuanto a España, aunque no formaba concretamente parte de ningún bloque, cuando la situación así lo requería, se acercaba al bloque de los países de habla hispana⁶⁹⁷.

Con respecto al tema de la formación de bloques en el seno de la SdN, Bartolomeu Ferreira⁶⁹⁸, llegó a afirmar, en el año 1923, en el contexto de la elección al Consejo Ejecutivo, que “para donde tenemos que dirigir todos nuestros esfuerzos es para Francia, ya que este país nos puede ofrecer la más eficaz colaboración a la hora de realizar nuestra antigua aspiración de formar parte del Consejo [...]. Con Inglaterra, recelo, que no podemos contar”⁶⁹⁹.

De igual manera, Vasconcelos expuso que, “desde 1923, ya ejerciendo como segundo delegado bajo la presidencia de Chagas, verifiqué que Portugal estaba completamente aislada en una Asamblea en la que ya entonces todos procuraban agruparse”. Tras la constatación de la política de formación de bloques, Vasconcelos estimó conveniente que la única salida del aislamiento, con la “esperanza de cierta solidaridad”, sería la de acercarse al bloque latino americano, al que “España ya se ha acercado”⁷⁰⁰.

3.3 La creación de un bloque ibérico

⁶⁹⁶CHAGAS, J. Informe sobre la Primera Asamblea de la SdN 5 de enero de 1921. AHME. 3ºPiso A3. M, 24 y 25.Cit. PACHECO, C. (1999). Op. Cit.. p.58

⁶⁹⁷Ibid.

⁶⁹⁸Miembro de la delegación portuguesa en la SdN.

⁶⁹⁹Carta al ministro de Negocios Exteriores. 13 de septiembre de 1923. AHMNE. 3ºPiso A3. M, 24 y 25.Es. Cit. PACHECO, C. (1999). Op. Cit.. p.58

⁷⁰⁰Telegrama nº21 expedido por Vasconcelos y recibido en Portugal el 11 de marzo de 1935. AHMNE. E.94. PU/38432.

Portugal, cuya historia e idiosincrasia marítima le imponían especiales obligaciones, no podía permitirse mantenerse alejada del resto del mundo. La nueva era que comenzaba a abrirse camino tras las ruinas de la guerra, trajo consigo las exigencias de la comunicación y la convivencia. Igualmente, la búsqueda de una posición destacada en la nueva vida internacional, cifrada en la SdN, requería desplegar diversas estrategias para aumentar “la cartera de amigos”. Amén de la vieja aliada, sobre la cual se mostraban fieles, en los buenos momentos, y en los adversos, Portugal comenzó a mirar hacia España, su vecina y hermana. La aproximación a Brasil y Francia, detentoras de la hegemonía latina, fueron otros de los objetivos de la diplomacia portuguesa. Esa búsqueda de amistades internacionales, que devino en una necesidad imperiosa, cobró la forma estratégica de establecimientos de bloques amistosos.

La política de bloques en el seno de la SdN llevó a Portugal a diseñar un plan diplomático, antes del golpe de estado de 1926, con el propósito de aproximarse de forma efectiva al grupo iberoamericano. Este objetivo, hermético, estuvo a cargo del ministro de Negócios Estrangeiros, Vasco Borges, y fue diligentemente ejecutado por Melo Barreto⁷⁰¹. En la planificación de este proyecto influyeron en gran medida las voces de delegados que, como los expuestos anteriormente, advirtieron lo indispensable que se antojaba la pertenencia a un bloque para hacer poder postularse, con garantías de éxito, como un candidato fuerte para el Consejo no Permanente.

Un informe reservado, con fecha de agosto de 1928, revelaba el fracaso de dicho plan, y el de las elecciones del año 1929. Advertía, como se venía haciendo desde hace años, la urgencia inaplazable de aproximarse y constituirse parte del bloque iberoamericano para poder cumplir el anhelo de entrar en el Consejo, que no se haría en efectivo hasta conseguir estar arropado por un gran número de países que dieran el voto para Portugal. El pesimismo que destila las palabras de Alberto Oliveira eran bastante elocuentes:

La propia elección para el Consejo, merced a nuestro aislamiento geográfico, que se refleja en lo político, se ha tornado tan complicado para nosotros como la cuadratura del círculo. Creo que en este año⁷⁰², con la reincorporación de España, se excluye la hipótesis de otra nación de la Península Ibérica, ni el año próximo, en el

⁷⁰¹Ya entonces delegado en España. Vid. PACHECO, C. Op. Cit., p.58.

⁷⁰²Se refiere a 1928.

que la salida de Rumanía justificará la entrada de Serbia, tendremos facilidad alguna de ser elegido. ¿Qué culpa tenemos que Yugoslavia, fuertemente arropada en el ajedrez político europeo tenga más fuertes padrinos de lo que tiene Portugal, alejada de las contiendas cotidianas y de las columnas del tiempo que las reflejan y a la que pertenecemos⁷⁰³?

A la vez, entiende que hay un bloque de países neutros en clara oposición al bloque de potencias fuertes. Sin embargo, a Portugal, como pequeña potencia, no le queda más salidas que la de arrimarse al calor de una potencia fuerte, o buscar unirse al bloque de América Latina que, vista como una gran semillero de votos, beneficiaría mucho a Portugal en su objetivo de poder ir descollando en el seno de SdN. Esta opción, de manera implícita, conllevaría el tener que desplegar un rol conciliador (con el que no siempre tuvo éxito) con Brasil y España:

Las pequeñas naciones giran en la órbita de las grandes ligas por mayores intereses, y nuestro propio país jamás, en ocho siglos de existencia, consiguió ser neutro. Además, tengo fe en nuestra solidaridad con América Íbera que, aparte de representar un buen número de votos, nos admira y nos estima y con la cual no tenemos oposición de intereses. Alguna vez tendrá Portugal que representar un medianero papel que requeriría mucho tacto, sino que tal vez no sin alcanzar⁷⁰⁴.

Esta operación nacía de una concepción basada en la convicción de que España y Brasil habían ganado una nueva proyección internacional gracias a la posición que ocupaban en la SdN como miembros del Consejo Ejecutivo, y al hecho de que, junto con Inglaterra, los países sudamericanos eran los únicos que disponían de una maquinaria electoral capaz de imponer candidaturas.

Portugal, no disponiendo de otro medio de poder afirmarse en el plano internacional, no podía permitirse quedar el margen de la única salida que le quedaba para poder salir del espacio sombrío en que se encontraba dentro de la SdN. Por lo tanto, el acercamiento al bloque iberoamericana equivalía, en términos estratégicos, a contar con el respaldo de veinte

⁷⁰³Informe de Alberto Oliveira, 3 de agosto de 1928. Proc° 8 Vol. II. AHMNE, 3° Piso. Arm.3 Maço 42. Questiones Políticas e Litígios Internacionais 1923-28/ 85120.

⁷⁰⁴Ibid.

naciones que le empujarían a ocupar una situación de privilegio y, quizás, posicionarse en una situación de paridad con otras grandes potencias. Para la culminación exitosa de tal objetivo se instruyó a los representantes lusos en el extranjero para que trabajasen en crear la necesidad de una idea de solidaridad: se recomendaba que enfatizaran, en todo lo posible, el valor de Portugal como un importante factor de la alta cultura europea y, en especial, de la latina⁷⁰⁵.

3.4 La candidatura de Portugal para una vacante al Consejo de 1926

Desde la creación de la SdN, Portugal fue presentado su candidatura al Consejo, como miembro no permanente, casi de manera consecutiva. El fracaso en esta aspiración parecía radicar en la reelección de los mismos miembros que formaban parte del Consejo, en cuanto surgían nuevas vacantes. Pero, a pesar de que Portugal redobló los esfuerzos orientados a la obtención de un asiento en ese órgano de la SdN, la elección del año de 1926 fue aciaga para Portugal en esta codiciada pretensión. Una situación de incertidumbre tuvo lugar tanto a nivel externo, como interno. En el plano internacional, la entrada de Alemania provocó la agitación de España y Brasil, que llevó a estos dos Estados a dejar el organismo de Ginebra. En lo que al ámbito interno se refiere, el golpe de Estado de 1926, reconcentró todos los esfuerzos en el terreno doméstico. Además, este cambio de régimen no dejó de afectar a la delegación en la SdN: las modificaciones de las infructuosas fórmulas anteriores y los nuevos criterios del recién inaugurado Gobierno dictatorial ocasionaron la caída y el relevo de Afonso Costa.

Afonso Costa, todavía presidente de la delegación portuguesa en la SdN en febrero de 1926, en ese esfuerzo de reconcentración de voluntades para conseguir un nutrido número de votos favorables a la elección de Portugal para el Consejo, inició una ronda de contactos con los principales jefes y ministros de Exteriores de las diferentes delegaciones extranjeras. De entre esas entrevistas, cabe destacarse la mantenida con A. Briand⁷⁰⁶, el 19 de febrero de 1926. Este encuentro fue convocado con la intención de asegurarse el apoyo del Gobierno

⁷⁰⁵Circular del 22 de mayo de 1926 3ºPiso, A.8 M2 a 44. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142.

⁷⁰⁶Aristide Briand, ministro de Exteriores francés. Compartió el premio Nobel de la Paz, en 1926, con su homólogo alemán, Gustav Stresemann, en reconocimiento a su labor en la conclusión del Pacto de Locarno.

francés con la intención de dar satisfacción a dos ambiciones que albergaba Portugal: en primer lugar, el propósito de su elección como miembro no permanente del Consejo; y, en segundo lugar, asegurarse la intervención de un experto portugués en los trabajos del Comité preparatorio de la Conferencia Financiera Internacional. En el transcurso de esta reunión, Afonso Costa ofreció diversas explicaciones de las diferentes estrategias que Portugal había ejecutado para evolucionar en sus pretensiones de entrar a formar parte del órgano ejecutivo de la SdN, desde la Conferencia de Paz. En esta exposición alegó que, la SdN, a pesar de ser “fundada con la cooperación y el voto de Portugal, se quiso dar una impresión de futura universalidad de esta institución, y para ello se admitió en su Consejo a un país que ni siquiera había formado parte de la Conferencia”⁷⁰⁷. Pero, para corregir esta injusticia, que Portugal pensaba que estaba cometiendo en el rechazo de sus candidaturas, A. Costa, en la lucha por ese lugar que, según él, le correspondía por derecho propio, lanzó la idea de la limitación del tiempo de la permanencia de los miembros del Consejo⁷⁰⁸.

Impulsada por todas esas circunstancias, Portugal no presentó su candidatura en 1925 por haber sido informada que solo se procedería a la remodelación del Consejo tras la entrada de Alemania en la SdN⁷⁰⁹. Esto espoleó las protestas del delegado de Venezuela que, en nombre de todos sus colegas de las naciones de América Central y del Sur, cargó contra la permanencia de los miembros no permanentes⁷¹⁰. Finalmente, la Asamblea no pudo más que admitir la arbitrariedad de ese procedimiento, llevándola a votar, en su última sesión, que a partir de ese momento se realizaría necesariamente la sustitución de dos vacantes temporales dentro Consejo no Permanente.

Esa decisión, que fue tomada como un triunfo de la delegación portuguesa en Ginebra, llevó a que Portugal cambiase de opinión y, en último extremo, decidiese a iniciar la pugna para la entrada en el Consejo en septiembre de ese mismo año (1926). Además, otro hecho que incitó a Portugal a no desaprovechar la oportunidad de presentar su candidatura, fue la hipótesis de un posible incremento del número de miembros en el Consejo, como consecuencia directa de la entrada de Alemania.

⁷⁰⁷Informe confidencial de A. Costa al MNE, París, 19 de febrero de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷⁰⁸“Aunque Portugal presentaba casi todos los años su candidatura al Consejo, siempre fracasaba porque los miembros no permanentes eran reelegidos, con lo que las nuevas vacantes quedaban otra vez ocupadas sin dar oportunidad a las nuevas candidaturas”. Ibid.

⁷⁰⁹La adhesión de Alemania en la SdN se produjo en 1926.

⁷¹⁰En clara afiliación con los sentimientos lusos. Ibid.

Afonso Costa tampoco perdió la ocasión de defender, frente al futuro premio Nobel de la Paz, su doctrina sobre la legitimidad moral y jurídica de la ampliación del Consejo⁷¹¹, según él, debería llevarse a cabo antes o después de la entrada de Alemania. El mantenimiento de esta tesis descansaba en la optimización de la búsqueda de soluciones a los problemas gestionados por el Consejo. Este pensamiento del presidente de la delegación portuguesa, que era compartida por A. Briand, fue manifestada durante la entrevista:

*Siempre entendí y sustenté que el Consejo es demasiado restringido para la magnitud de las cuestiones que le son, cada vez más, presentadas; tanto para la importancia de las responsabilidades, como por la extensión de la autoridad que le cabe o que le debe pertenecer*⁷¹².

El sentido de esta entrevista con A. Briand, no era otro que el de asegurarse el “auxilio” tan decisivo de Francia para el momento en el que Portugal optase a cualquier vacante que se produjera en el seno del Consejo. Para congraciarse con el representante francés, Costa le recordó “la noble posición de obligación irreductible que había tomado con respecto a Polonia”. Esta referencia hizo que Briand, “con mucha solemnidad, prometiese ayudar a Portugal en su justa aspiración”⁷¹³.

En relación a su otra pretensión, la propuesta de embajador Mello Franco como delegado portugués en el Comité preparatorio de la Conferencia Económica, Portugal ya contaba con el apoyo español⁷¹⁴, sin embargo, para disponer del visto bueno de una gran potencia como Francia, Costa acreditó los derechos que Portugal, como nación colonial; productora de materias primas; y exportadora y consumidora, poseía como para tomar parte activa en la preparación de una Conferencia que, según sus palabras, “para Portugal, al igual que para otros países con relaciones comerciales, podrá tener una importancia decisiva”⁷¹⁵.

⁷¹¹Afonso Costa sustentaba que la ampliación de Consejo “solo podía ser útil para la mejor solución de los problemas, y para el bien de la paz y para el progreso de la humanidad. Informe confidencial.

⁷¹²Informe confidencial de A. Costa al MNE, París, 19 de febrero de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷¹³Ibid.

⁷¹⁴Quiñones de León le aseguró su apoyo en torno a esa cuestión.

⁷¹⁵Informe confidencial de A. Costa al MNE, París, 19 de febrero de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

“La pacificación de Locarno (1925) y la consiguiente entrada de Alemania en la SdN, volvieron a recrudecer los rumores de expolio nacional”⁷¹⁶, y es por esto por lo que Costa no pudo dejar de recordarle a A. Briand las ambiciones alemanas sobre las colonias portuguesas antes de la guerra, sin esconder los recelos de que pudiesen renovarse esas apetencias de la misma u otra forma, o bien por parte de otra potencia.

Para atemperar la desconfianza de la delegación de Portugal, Briand, en este primer sondeo que se realizaba a los representantes de las grandes potencias, aclaró unos cuantos puntos:

- En la Conferencia de Locarno nada se dijo que pudiese afectar la soberanía de Portugal o de sus colonias⁷¹⁷.
- Los representantes en esa conferencia no hicieron alusión ni a sus antiguas colonias, ni sobre nuevas pretensiones coloniales.
- Alemania solo pidió, por boca de sus delegados que, una vez admitida en la SdN, la considerasen con capacidad para ejercer un mandato colonial, en caso de que quedase una vacante, y, en los mismos términos en que es ejercido, no sobre colonias o territorios de cualquier nación, sino sobre las colonias y territorios que están en manos de la SdN y que sean administradas, o bien por ésta, o bien por aquella potencia en nombre de la misma SdN⁷¹⁸.
- Que Portugal, junto con sus grandes colonias, nada tiene que recelar porque sus posesiones no serán usurpadas, ya que fueron adquiridas por derecho originario y legítimo. Aparte, se hicieron los mayores esfuerzos para desarrollarlas y engrandecerlas con armonía teniendo presente los mejores principios⁷¹⁹. Finalizó

⁷¹⁶TORRE GOMEZ, H. de (2006). *Portugal en el exterior (1807-1974)*. Madrid, Uned, p.173.

⁷¹⁷La preocupación de Portugal era que Alemania rehiciese su presencia en África por medio de un sistema de mandatos, y que “debido sus escasos recursos colonizadores y un criticado sistema de trabajo indígena denunciado justamente por entonces en el foro de Ginebra”, sería “la más firme candidata a saciar las inextinguibles tendencias germánicas de la *weltpolitik*”. Vid. TORRE GOMEZ, H. de (2006). *Portugal en el exterior (1807-1974)*. Madrid, Uned, p.173.

⁷¹⁸Italia realizó una petición análoga en la Conferencia.

⁷¹⁹Informe confidencial de A. Costa al MNE, Paris, 19 de febrero de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

exponiendo que es precisamente por su condición de pequeño país por la que Portugal deber ser respetado en su independencia y en su soberanía. “Ese es el sello que la SdN dispensa a sus ciudades y a sus pequeños países, y es también la doctrina que siempre ha defendido Francia”⁷²⁰.

En Londres, el 25 de febrero de 1926, Norton de Mello se reunió con sir Austen Chamberlain con la intención de comunicarle el deseo luso de presentar su candidatura⁷²¹ para el Consejo de la SdN, una vez que Ginebra resolvió aumentar el número de miembros no permanentes para ese órgano. Igualmente, en esta misma entrevista demandó, en virtud de la vieja alianza que liga a las dos naciones, el apoyo de Gran Bretaña en la candidatura de Portugal.

De esta manera, Portugal, para atraerse la consideración de Gran Bretaña, recordó la pugna que mantenía, desde la fundación de la SdN, para lograr un puesto en el Consejo. Además, aprovechó para enfatizar que, como consecuencia del fracaso sucesivo en este empeño, se estaba desarrollando cierta animosidad en torno a la delegación portuguesa presente en la SdN. Este hecho, sin duda, no propiciaba el adecuado fortalecimiento de la alianza con Gran Bretaña. Por último, Norton de Mello recurrió al subterfugio de la queja para lamentarse de ver con disgusto cómo naciones con menos derechos que Portugal encontraban acomodo en el Consejo en un estado de permanencia que Portugal combatía⁷²².

Por su parte, sir Chamberlain justificó, apuntando a diferentes motivos, el hecho de que Portugal no hubiese sido ya elegida como miembro del Consejo, aunque estos, según él, “en modo alguno iban en desprestigio para Portugal”. En esta argumentación dejó al descubierto un intrincado mecanismo interior según el cual se tienen en cuenta, principalmente:

Razones geográficas, y el propósito de una equitativa distribución de lugares para representar los intereses generales de las diversas regiones del globo. Y, es debido a esto, que la intervención de Gran Bretaña a favor de Portugal, en la actual situación del Consejo, y de cara a las diversas candidaturas y las opiniones divergentes con

⁷²⁰Ibid.

⁷²¹Realizada en marzo.

⁷²²Propugnaba la tesis del establecimiento de una suerte de escala o cuadrante que permitiese la entrada periódica al Consejo de todos los miembros de la SdN.

*respecto al incremento del número de miembros del Consejo, no podía tomar una resolución definitiva, aun sin olvidar las relaciones que los une por medio de la vieja e íntima alianza*⁷²³.

La respuesta lusa a esa excusa geográfica insistió en que la posición de España difería bastante de los destinos y de la situación de Portugal que, como potencia colonial, contaba con actividades muy diferentes a la de las españolas. Tampoco se olvidó en enfatizar que, a pesar de tener fronteras comunes, y el hecho de que España formara parte del Consejo, en modo alguno podría suplir la representación de Portugal. Con el empleo de estas razones, se pedía al representante británico que respaldase a Portugal en la primera elección. Sin embargo, sir Chamberlain, fiel al estilo británico, no pudo dar su compromiso porque tenía que resolver, en primer lugar, la línea que el Gobierno británico seguiría en Ginebra⁷²⁴.

Un importante episodio que marcó las elecciones al Consejo de 1926 fue el abandono de la SdN por parte de España, al no verse cumplida sus exigencias. Estas circunstancias le fueron transmitidas a Mello Barreto, en una entrevista confidencial, por parte del Presidente del Consejo de Ministros de España. Según consta en un informe confidencial, “España dejaría de pertenecer a la SdN en caso de no ser admitida como miembro permanente y, aun cuando España pudiera oponerse a la entrada de Alemania, no haría tal cosa por considerarla contrario a los acuerdos de Locarno⁷²⁵ y, consecuentemente, peligroso para la paz de Europa”⁷²⁶. Sin embargo, la salida del organismo internacional era su forma de protesta contra la exclusión ante la que se ha visto abocada⁷²⁷.

⁷²³Informe de Norton de Mello para el MNE, Londres, 25 de febrero de 1926. Proc. Y. N°140. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / N° 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷²⁴Ibid.

⁷²⁵El espíritu de Locarno abrió las puertas de par en par a los vencidos de 1918.

⁷²⁶Informe confidencial de Mello Barreto para el MNE. Madrid, 10 de marzo de 1926. AHMNE. Proc. 3

⁷²⁷“Pese al clima de colaboración seguido por España, una cuestión enturbió las relaciones España-SdN; a saber, la solicitud española de obtener un puesto permanente en el Consejo de la SdN, petición también realizada por Brasil, y en ambos casos, desestimada al preferirse la fórmula de los puestos semipermanentes. Como quiera que a España no le satisfizo la solución, en 1926, decidió su retirada de la Sociedad, si bien, en 1928, antes de que venciera el plazo de dos años que cualquier Estado tenía para reconsiderar la retirada, España, animada por otros países y a petición del Consejo, se reincorporó a la Sociedad, llegando a celebrarse una reunión del Consejo de la misma al año siguiente en Madrid”. Vid. CUENCA ALGUACIL, P. (2006). “España: de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas”. *Anales de Derecho*, n°4, p. 307.

España partía de la hipótesis de que la entrada de Alemania, y por medio de la modificación de la estructura del Consejo⁷²⁸, fijaba la oportunidad para la admisión de más potencias neutrales, cuya intervención permanente era tanto más indispensable cuanto era cierto que los acuerdos de Locarno excluían, en determinadas cuestiones, el voto de los países interesados.

Dos días antes del encuentro descrito, el 8 de marzo de 1926, Mello Barreto se entrevistó con el presidente Miguel Primo de Rivera⁷²⁹, con la intención de solicitar el apoyo favorable para la candidatura de Portugal al Consejo⁷³⁰. El presidente del Consejo de Ministros, “sensibilizado por la causa de portuguesa”, se comprometió a presentar y patrocinar dicha propuesta ante el Consejo de Ministro, “sin alberga duda alguna sobre la resolución favorable”. Finalmente, el 12 de marzo, Primo de Rivera comunicó a Mello Barreto el deseo español de ser “útil y agradable”⁷³¹ a Portugal en su objetivo de formar parte del Consejo. De la misma manera, el embajador de Río de Janeiro comunicó al ministro de Negócios Estrangeiros que Brasil votaría a favor, subrayando los buenos servicios prestados por Portugal en la guerra y su posición colonial, además de abogar por un mejor entendimiento entre los delegados portugueses y brasileños⁷³².

Pocos días antes del golpe de estado, el 22 de mayo de 1926, Vasco Borges⁷³³ envió una circular⁷³⁴ dando instrucciones para que, “dentro de las posibilidades que puedan ofrecerse”, se actuase de tal manera que Portugal no pueda dejar de ser elegida para uno de los puestos temporales en el Consejo⁷³⁵. Para tal objetivo, los delegados lusos deberían remarcar tanto la lealtad como los sacrificios realizados por Portugal con su participación en

⁷²⁸“El número de miembros del Consejo ascendió de diez a catorce. Solo Alemania sería designada miembro permanente. Los miembros electivos aumentaban de seis a nueve, pero sin posibilidad de reelección, aunque se arbitró una solución intermedia por la que, con mayoría de 2/3 podían ser reelegidos sin límite de veces”. Cit. CUENCA ALGUACIL, P. Op. Cit., p. 307. Esta es la categoría semipermanente que España no aceptaba.

⁷²⁹De igual manera, el ministro de España en la SdN pidió a Afonso Costa su apoyo para votar a favor de España en su reclamación para formar parte como miembro permanente de la SdN. Telegrama nº139 5 de marzo de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926

⁷³⁰Esto acentuaba el interés que el Gobierno de la República atribuía al voto de España.

⁷³¹Informe de Mello Barreto para el MNE. Madrid, 8 de marzo de 1926. Nº60. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷³²Telegrama de MNE para Vasconcelos, nº3 12 marzo.Ibid.

⁷³³A la sazón ministro de Asuntos Exteriores.

⁷³⁴Circular MNE para todos los embajadores y legaciones, 22 de mayo de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷³⁵El número de miembros subió de seis a nueve, según la propuesta presentada por Lord Cecil a la Comisión del Consejo. La resolución se tomó el 28 de junio.

la Gran Guerra. Además, se recomendaba, siempre que se tuviese ocasión, invocar los servicios a la civilización y a la cultura jurídica, aparte de, especialmente, recurrir a la cualidad de Portugal como tercera potencia colonial. Para este objetivo, debía rechazarse la pretensión de englobar al país en cualquier grupo geográfico o étnico que pudiese suplir la representación de Portugal. En definitiva, debía de poder demostrarse que “los intereses de Portugal son tan sui generis que no pueden ser defendidos por naciones que nada tienen que ver con ella”⁷³⁶.

Tras el golpe de Estado de 1926, las esperanzas de Portugal pivotaron sobre el posible abandono del Consejo de la SdN parte de Brasil y España. Estos dos países, que ansiaban un puesto permanente dentro de ese órgano, al verse excluidos de tal posibilidad, renunciaron a presentar sus candidaturas para una reelección. Por lo tanto, este escenario dejaba tanto a la Península Ibérica como a los países de lengua portuguesa sin representación en el Consejo.

Portugal, que afrontaba la candidatura de 1926 con poco optimismo, tras la crisis ocasionada en el seno de la SdN ante la postura española y brasileña, se postuló en buena posición para asumir y suplir esa doble representación. Ante esta inesperada situación, pero bien auspiciada para los intereses portugueses, “debían aprovecharse, no solo sólidos derechos que siempre esgrime Portugal, sino también los proporcionados por estas circunstancias”⁷³⁷.

Finalmente, a pesar de ese óptimo panorama que se le presentó a Portugal, el resultado de estas elecciones también supuso un nuevo fracaso para Portugal. Pero como las desgracias nunca vienen sola, a este varapalo se le vino a sumar nuevos rumores sobre las pretensiones coloniales de Alemania, de las cuales se hacía eco la prensa internacional⁷³⁸. Portugal, ante aquellas intenciones que podía poner en peligro su independencia colonial (aun tratándose de hipótesis surgidas de conversaciones en Ginebra) exigía a las grandes potencias el deber de asegurarle un lugar en el Consejo, pues ésta sería la única discreta manera de indicarle a Alemania que Portugal no estaba aislada, y que cualquier tentativa, por más

⁷³⁶Circular MNE para todos los embajadores y legaciones, 22 de mayo de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷³⁷Alberto de Oliveira, Informe del 29 de junio de 1926. Proc. 34

⁷³⁸El miedo fue despertado por un periódico belga, pero Portugal se justificó aduciendo que, aunque este aviso provenía de un periódico, la persona que suscribía tal amenaza estaba bien relacionada entre los medios diplomáticos internacionales.

disimulada que estuviese, de poner en peligro la integridad de los dominios coloniales portugueses encontraría una actitud vigilante, y beligerante, para hacerla abortar. Por ello resulta natural que Portugal, alarmada por los peores presagios, no quisiera conferir su propia defensa a intermediarios.

En cuanto al posible infundio o veracidad de las aspiraciones alemanas sobre el África portuguesa, Hipólito de la Torre nos recuerda que “la pacificación de Locarno (1925) y la consiguiente entrada de Alemania en la SdN (1926), volvieron a recrudecer los rumores de expolio colonial”⁷³⁹. La hipótesis para el mantenimiento de lo expuesto giraba en las “pretensiones de Berlín de rehacer su presencia africana a través del sistema de mandatos, y, Portugal, con sus escasos recursos colonizadores y un criticado sistema de trabajo indígena denunciado justamente por entonces en el foro de Ginebra, era el más firme candidato a saciar las inextinguibles tendencias germánicas de la *weltpolitik*, contribuyendo de paso a asegurar la conservación de la paz internacional”⁷⁴⁰.

Ante esta queja de Portugal, sir Austen Chamberlain afirmó que este “país no tenía derecho a quejarse puesto que lo mismo le había sucedido a los dominios británicos”⁷⁴¹. Esta respuesta “tan afrentosa y tan falta de tacto”, incomodó en demasía a Alberto de Oliveira, ya que, según él, el representante inglés “equiparaba a la soberana e independiente nación portuguesa con cualquier fracción, por más autónoma que fuese, de confederación de pueblos que ellos representaban integralmente en el Consejo”⁷⁴².

Para reforzar la argumentación sobre la defensa y atención a sus intereses coloniales, Portugal sacó a colación el ejemplo de Polonia, que entró en el Consejo, con carácter casi permanente, porque se entendió que Alemania tendría que discutir los graves problemas de fronteras regulados por el Tratado de Versalles. Sin embargo, obedeciendo a intereses más espurios, “no se dudó en dejar a un lado las pretensiones de Portugal para asegurar la elección del sr. Benes”⁷⁴³, cuyo país había estado representado en el Consejo. Además, en la excusa de la preterición de Portugal se invocaron los méritos personales del ministro checoslovaco,

⁷³⁹TORRE, H. d. (2006). Op. Cit., p.173.

⁷⁴⁰Ibid.

⁷⁴¹Informe confidencial de Alberto de Oliveira, 29 de septiembre de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷⁴²Ibid.

⁷⁴³Eduard Benes, representante de la delegación checoslovaca.

“como si la SdN hubiese sido creada para distribuir premios o favores individuales, y no para mantener la igualdad de los Estados que a ella pertenecen, habilitándolos sin parcialidad para defender sus derechos o intereses amenazados”⁷⁴⁴.

Tras el análisis de los posibles factores que se conjugaron en el fracaso de la candidatura del año 1926, “a pesar de los patrióticos esfuerzos de los delegados portugueses”, el tono pesimista pareció apoderarse de la delegación, adelantando el más que posible fracaso de la candidatura para el próximo año (1927):

*No podemos suponer que las dificultades encontradas, y no vencidas en Ginebra, a pesar de los patrióticos esfuerzos de la delegación, serán menores en el año próximo en que los miembros van a ser elegidos por un año, sino por tres. Además, solo habrá una vacante. Así que, Bélgica será seguramente reelegida; El Salvador, en caso de ser reelegido, será sustituido por otra República de América del Sur (para mantener el número prometido a aquel continente. Por consiguiente, tendremos que disputar un solo puesto con Checoslovaquia, y con las candidaturas del grupo báltico*⁷⁴⁵.

Por lo tanto, acorde con estas explicaciones, aconsejaba que sería muy conveniente empezar a prepararse desde un año antes, y recién salido de otra nueva derrota, con el fin de obtener con la suficiente anticipación la promesa firme de cada Gobierno consultado. Y, para esta “contienda”, se debería recurrir, en palabras de Alberto de Oliveira⁷⁴⁶:

*No solo a las razones de prestigio, sino también a la categoría de resultar ser el único país de la Península Ibérica y el único de lengua portuguesa representado en la SdN, pero sobre todo a la urgente necesidad de defendernos con nuestra sola presencia y nuestra enérgica acción, tan vitales para nuestros intereses*⁷⁴⁷.

No obstante, la condición sine qua non para el éxito en las elecciones de 1927 pasaba por la consolidación de los respectivos apoyos de Gran Bretaña y Francia. Por consiguiente,

⁷⁴⁴Informe confidencial de Alberto de Oliveira, 29 de septiembre de 1926. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷⁴⁵Informe de 29 de septiembre de 1929, nº74. AHMNE 3P, A3, Mç. 20 / Nº 113/ 85142. Candidatura de Portugal a una vacante al Consejo. Asamblea Extraordinario de Marzo de 1926.

⁷⁴⁶“Pienso que solo así, preparando anticipadamente el terreno, lo que nunca será posible en las cortas reuniones de Ginebra, tendremos alguna probabilidad de triunfar en una futura elección”. Ibid.

⁷⁴⁷Ibid.

para tal fin, harto de ver cómo Portugal era ninguneado año tras año, sirviendo solo de comparsa, A. Oliveira sugirió que Portugal debía hacerse fuerte y tomar la enérgica decisión de seguir:

El ejemplo universal de no dar nada y de equilibrar rigurosamente los servicios que prestamos con los que recibimos. No hay país, por más pequeño y débil que sea, que no pueda hacerse valer antes las grandes potencias, rodeadas todas ellas de dificultades en proporción a esa misma grandeza. Así pues, basta con que sepamos decir no con energía, y no solo sí o amen con infatigable y estéril complacencia⁷⁴⁸.

Así pues, la estrategia pasaba, primeramente, por atar los votos de Gran Bretaña y Francia, ya que estos arrastrarían a otros países, y con el apoyo de las Repúblicas de América del Sur, solo quedaría negociar los votos con Bélgica, Holanda, Suecia y el grupo conformado por los países del Báltico. El eje central de este plan consistía en alegar el pretexto de que todas ellas han formado ya parte del Consejo y, por ende, no deberían hacer oposición a la candidatura de Portugal apelando a motivos de ecuanimidad.

3.5 Inquietud diplomática con Gran Bretaña

No era nuevo este ostensible malestar⁷⁴⁹ de Portugal, ya no solo por la mecánica secreta⁷⁵⁰ que organizaba las elecciones al Consejo, sino también por la actitud desdeñosa con la que las grandes potencias, especialmente Inglaterra, la trataban en Ginebra⁷⁵¹. En un informe confidencial del MNE⁷⁵², João de Barros, dirigido al embajador de Portugal en Londres⁷⁵³ volcó toda una lista de agravios que la delegación lusa sufría por parte de los representantes ingleses. Se hacía esto con la intención de que el Foreign Office, teniendo

⁷⁴⁸Ibid.

⁷⁴⁹Alberto de Oliveira se caracterizó por ser el más incisivo y directo en mostrar su desacuerdo y denunciar tanto el trato humillante Gran Bretaña como las componendas que se daban tras las bambalinas de la SdN.

⁷⁵⁰Irónicamente la SdN se fundó para acabar con este oscurantismo imperante en el viejo orden.

⁷⁵¹La desazón de Portugal por la SdN surgió en 1919 cuando España fue elegida para ocupar un puesto en el Consejo de la SdN, pero esta disconformidad creció en los llamados años de ilusión o estabilidad de este organismo.

⁷⁵²Con este acrónimo (ministro Negócios Estrangeiros) estamos refiriéndonos al ministro de Asuntos Exteriores en español. Este acrónimo será usado aleatoriamente a lo largo de toda la tesis.

⁷⁵³osé Mendes Ribeiro Norton de Matos

constancia de estos hechos humillantes, modificase la desagradable situación creada por la postura intransigente de los delegados ingleses. Otro motivo para precisar el menosprecio que aquejaban los delegados portugueses, radicaba en alertar a Gran Bretaña de que la conducta de su delegación pudiera estar afectando a su prestigio internacional:

*[...] tal actitud de la en el seno de la creciente importancia de la SdN, y de su valor político internacional, puede estar menoscabando la influencia que Portugal puede ejercer en el seno de esta*⁷⁵⁴.

La tónica general (tanto en las sesiones asamblearias o de las diferentes comisiones), “ha sido la completa indiferencia con la que todos los delegados ingleses han tratado a nuestros delegados y sus reclamaciones”. Para ejemplificar esta falta de apoyo por parte su vieja aliada trae a colación a Francia:

*Que no pierde ocasión de valorizar a los colegas de las potencias aliadas de sustentar sus pretensiones o de apoyar enérgicamente las candidaturas que presenten en sufragios de Comisiones, o de Asambleas, acudiendo hoy en favor de Checoslovaquia, mañana apoyando a Polonia y al otro Rumanía. Inglaterra nunca apoyó nuestra candidatura, ni combino a favor de las legítimas pretensiones que Portugal ha manifestado en la SdN*⁷⁵⁵.

El repaso a todos los fracasos cosechados por Portugal, desde la Conferencia de Paz, fue usado para enfatizar el ignominioso trato que Portugal había do recibiendo por parte de Gran Bretaña. Se principia detallando que cuando se designaron los primeros miembros no permanentes del Consejo⁷⁵⁶, y, a pesar de las enérgicas reclamaciones realizadas por A. Costa, Portugal fue excluida en favor de una neutral España, que fue sustentada por Inglaterra y por Francia. En 1922⁷⁵⁷, cuando se aumentó de cuatro a seis el número de miembros no permanentes, tanto Inglaterra como Francia apoyaron a los cuatro miembros que ya pertenecían al Consejo, y cocinaron entre bambalinas los dos nuevos asientos para Suecia

⁷⁵⁴Informe del MNE para el embajador de Portugal en Londres, 2 de diciembre de 1924. Proc. 2. S1, E6 P1/85104. (creo que estaba en mal lugar, es un documento de 1924, en el proc. 3).

⁷⁵⁵ Informe del MNE para el embajador de Portugal en Londres, 2 de diciembre de 1924. Proc. 2. S1, E6 P1/85104. (creo que estaba en mal lugar, es un documento de 1924, en el proc. 3).

⁷⁵⁶Bélgica, España, Brasil y Grecia. Éste último país, que acabó perdiendo el apoyo francés, fue sustituido por China, que contaba con el apoyo británico.

⁷⁵⁷En 1921 Portugal no disputaron la elección para el Consejo.

(iniciativa británica) y Uruguay⁷⁵⁸. En esta ocasión, Gran Bretaña, pesar de los 12 votos que cosechó la candidatura portuguesa, votó en contra de ésta.

La candidatura del año siguiente, la de 1923, fue importante porque, a pesar del rumor (que se hizo oficial en las primeras sesiones de la Asamblea) acerca del acuerdo anglo franco de sustituir a China por Checoslovaquia, J. Chagas quiso seguir adelante con la candidatura lusa y emplear todos sus esfuerzos para hacerla triunfar. Con tal objetivo presente, se promovió “la más activa campaña que jamás se hizo en la SdN,” usando todos los medios legítimos de propaganda⁷⁵⁹, y por medio de una actividad incansable. Sin embargo, a pesar de tanta voluntad, las aspiraciones de este año tampoco fueron coronadas por el éxito:

Solo se obtuvieron 19 votos⁷⁶⁰ un número nunca conseguido por ninguna de las candidaturas anteriores opuestas a la candidatura oficial. Checoslovaquia obtuvo 30 votos, y fue elegida en el primer escrutinio. Benes, delegado checo, confidencialmente reveló a MNE que la reelección estaba asegurada por el Consejo y que, por lo tanto, se abstuvo de realizar cualquier intervención con las diferentes delegaciones⁷⁶¹.

Chagas, cuando fue a pedir explicaciones al feje de la delegación británica por este nuevo fracaso, Lord Robert Cecil se intentó justificar con la pobre excusa de que la decisión del voto en contra se realizó para favorecer a un aliado de Francia. No obstante, la rabia lusa se enquistó cuando tuvieron constancia de que, antes del inicio de la Asamblea, los delegados franceses decidieron la reelección total del Consejo. Ante esta situación, Portugal no tuvo más opción que la de abstenerse de presentarse a cualquier elección, “no hallando otro procedimiento digno que adoptar como protesta contra el desprecio mostrado al suplantar unas votaciones asamblearias por medio de una nota oficiosa”⁷⁶².

⁷⁵⁸Este Estado fue impuesto por el bloque de las naciones de América del Sur.

⁷⁵⁹No dudó en recurrir a sus numerosas relaciones personales

⁷⁶⁰Nunca conseguido por ninguna de las candidaturas anteriores opuestas a la candidatura oficial. Portugal logró obtener unos 15 votos independientes de la Asamblea, y aunque el esfuerzo nunca hasta entonces igualado, arrancamos al bloque de la candidatura oficial 4 votos. Polonia que también llevó su candidatura con gran actividad no superó los 14 y este nao Holanda, cuya autoridad es considerable en la Asamblea no llegó a los 14.

⁷⁶¹Informe del MNE para el embajador de Portugal en Londres, 2 de diciembre de 1924. Proc. 2. S1, E6 P1/85104. (creo que estaba en mal lugar, es un documento de 1924, en el proc. 3).

⁷⁶²Ibid.

Otro ejemplo que ahondaba en el desprecio de Gran Bretaña para con los intereses de Portugal, que afectaba indirectamente a su candidatura al Consejo, aconteció por mor de la no ratificación en la Asamblea del sistema rotatorio de los miembros del Consejo. Esta sugerencia, lanzada por Portugal con el objeto de limitar el tiempo la estancia de los miembros no permanentes del Consejo, debía de contar, para pasar a ser ley interna del organismo de Ginebra, con la unanimidad de la Asamblea. Sin embargo, no obtuvo la aquiescencia británica. En esta falta de unanimidad, España tuvo su cuota de responsabilidad (no quiso ratificarlo para no perder su lugar). Pese a todo, el MNE considera que la falta de confianza hacia su vieja aliada es tal que, de manera irónica se pregunta si, “en el caso de que el sistema por turnos hubiese sido adoptado, ¿no habría Gran Bretaña votado en nuestra contra para impedirnos cubrir los asientos vacantes?”⁷⁶³.

Además, la ausencia en el compromiso para con Portugal, no solo se ha dado en las sucesivas candidaturas al Consejo, sino que también se ha experimentado en las aspiraciones a otros cargos. El episodio al que se acude para ejemplificarlo fue el intento de contrariar la propuesta de Vasconcelos⁷⁶⁴ como portavoz general de la Comisión de Presupuesto. Dicha candidatura, que fue presentada por los delegados brasileños y españoles (contando con el apoyo del presidente de la 4ª Comisión, Matoi), se encontró con la negativa de la delegación inglesa, “la única que, oficiosamente, se opuso con reservas, protegiendo otra candidatura que no llegó a ser presentada en la sesión plenaria”. Al final, el delegado luso fue elegido por unanimidad.

Finalmente, se expone que Gran Bretaña, “a pesar de las discretas ofertas de la delegación lusa, nunca aceptó recurrir a nuestra colaboración”. Aquí también hace una insidiosa comparación con Francia, que está en permanente contacto con sus aliados, que se presta a dirigir las discusiones, o bien sirviendo de colaborador para lo que se dispone en sus encuentros. Esta forma de actuar estaba muy lejos del sentir británico, tan aislado, y sin apenas colaboración con sus dominios. Para Barros, esta postura le proporcionaba un perfil muy por debajo a su situación⁷⁶⁵, lo cual repercutía negativamente en la consolidación de la obra política de la SdN.

⁷⁶³Ibid.

⁷⁶⁴Fue elegido por unanimidad a pesar de las reservas británicas.

⁷⁶⁵La excepción fue el papel que desempeñó en el conflicto greco-italiano, en la que estuvo arropada por todas las pequeñas potencias.

3.6 Las elecciones al Consejo de 1927

Tras el fracaso del 1926, sin tiempos para muchas lamentaciones, comenzaron los preparativos⁷⁶⁶ para afrontar las elecciones al Consejo de 1927 con las mayores garantías de La elecciones de este año fueron convocadas para el 5 de septiembre, en el discurrir de la 8ª Asamblea de la SdN. En el orden del día figuraba la elección de tres miembros para cubrir las vacantes dejadas por aquellos otros que fueron elegidos por un año: Bélgica, El Salvador y Checoslovaquia. Ante este optimista panorama, Portugal decidió presentar su candidatura con la idea de cubrir la vacante dejada por Checoslovaquia, la única que podría que podría ser cubierta dentro de sus limitaciones: “El Salvador, era obvio que iba a ser elegido un país americano, en virtud de las reglas adoptadas en la 7ª Asamblea para la elección de miembros no permanentes, mientras que Bélgica, lo más posible es fuese reelegida”⁷⁶⁷. Por lo tanto, lo más plausible era que Portugal se disputara la vacante de Checoslovaquia con Finlandia e Irlanda.

Ser elegido para formar parte del Consejo Ejecutivo conformaba la forma más rápida y eficiente de obtener la proyección internacional deseada. Para el caso de Portugal, se presentaba como una suerte de medio para legitimar, en el plano internacional, la situación política salida del golpe de Estado de mayo 1926.⁷⁶⁸ Por ello, la delegación lusa, tras “un frustrante proceso de aprendizaje de los mecanismos sobre el proceso de las candidaturas societarias”⁷⁶⁹, pegó un salto cualitativo, en el año 1927, en cuanto a su presencia en Ginebra, y en los salones diplomáticos de los más importantes países europeos.

En esa asimilación de los métodos societarios, Portugal aprendió que, no solo bastaba defender su causa mediante argumentos, por muy legítimos que fuesen, sino que también se debían realizar sacrificios y ceder a los requerimientos que le hacían otros países. Así, el Gobierno portugués, para atraerse los favores de Alemania, accedió a ciertas pretensiones “sugeridas” por este país:

⁷⁶⁶Portugal tuvo que aprender, a fuerza de golpe, un frustrante proceso de aprendizaje en cuanto a los mecanismos y la naturaleza de las candidaturas societarias.

⁷⁶⁷Informe Lisboa 7 junio de 1927 B. Rodrigues para Ministro de Portugal en Berlín. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁶⁸PACHECO, C. (1999). Op. Cit. 62.

⁷⁶⁹Ibid.

*bien entregándoles la colección de antigüedades asirias, bien levantando el embargo de las propiedades de sus naciones en Angola o Mozambique*⁷⁷⁰.

Estas “concesiones, que desde hace mucho eran aspiraciones del Reich”, fueron realizadas con el objetivo de asegurarse el voto alemán, y no solo vacías palabras. El “sr. Schuber prometió a Vasconcelos, en 1926, tras ser vencida Portugal en esas elecciones, empeñar todos los esfuerzos para que Portugal accediese a la plaza vacante de este año”⁷⁷¹. Por lo tanto, Portugal veía llegada la hora de que Alemania cumpliera esa promesa y se materializara en un apoyo efectivo.

Aunque Portugal cosechó otro fracaso en 1926, la 7ª Asamblea de septiembre de ese mismo año parecía dejar entrever indicios de buenos auspicios para los intereses lusos⁷⁷². Se operaron modificaciones en la forma de la composición del Consejo, y de las reglas relativas a la elección de los miembros no permanentes: la duración de los mandatos, y la condición de la reelección de dichos miembros. Estas alteraciones venían derivadas, parcialmente, de la entrada de Alemania en la SdN. Por otro lado, las bajas de España y de Brasil fueron aprovechadas por los dirigentes portugueses⁷⁷³ para la elaboración de un argumento suplementario para preconizar la necesidad de Portugal en el Consejo, en virtud de la expresión étnico-geográfica de la Península, ahora sin representación:

*Con la salida de estos dos países del alto cuerpo dirigente de la SdN, desaparecen dos representantes de las razas que desde la Península Ibérica partieron en siglos pasados para el descubrimiento de nuevos mundos. Que ningún portugués, o ningún español estén actualmente en aquel Consejo es una injusticia que hay reparar, o una laguna a rellenar; y esto solo puede realizarse con la elección de Portugal*⁷⁷⁴.

⁷⁷⁰ Despacho de B. Rodrigues para el Ministro de Portugal en Berlín, 7 de Junio de 1927. “Alemania, para evidenciar su agradecimiento envió una escuadra, encargando al Almirante que la comandaba que firmase, en nombre de sus Gobierno, que de ahora en adelante, nada perturbaría las buenas relaciones entre los dos países”. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁷¹ Informe Lisboa 7 junio de 1927 B. Rodrigues para ministro de Portugal en Berlín. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁷² En virtud de las reglas adoptadas en esta Asamblea, con la más que posible reelección de Bélgica, Portugal se disputaría la plaza vacante dejada por Checoslovaquia. Las posibilidades de éxito, según Portugal, con más derecho que cualquier otra potencia, tendría que ser debatida con Finlandia o Irlanda. Vid. Ibid.

⁷⁷³ El MNE envió al ministro en Roma cómo debía presentarse este argumento para convencer a la delegación italiana.

⁷⁷⁴ Informe Lisboa 7 junio de 1927 B. Rodrigues para Ministro de Portugal en Roma. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

Este razonamiento, que redundaba en la injusticia de no tener ningún representante de lengua portuguesa (que solo podía ser solventado con la elección de Portugal) se vio complementado con el factor colonial, que también se puso encima de la mesa como una razón en favor de su candidatura:

[...] estando en el Consejo Bélgica y Holanda, pequeña naciones con grandes imperios coloniales, ciertamente Portugal, poseedor también de un vasto imperio colonial, tiene más derecho a la representación en ese Consejo que Finlandia e Irlanda⁷⁷⁵.

3.6.1 Conversaciones con las grandes potencias

En este apartado vamos a exponer y analizar las conversaciones que los diferentes representantes portugueses, repartidos por toda Europa, mantuvieron con las más destacadas figuras políticas, del ámbito internacional, de los principales países del continente.

Francia

Si en 1926 fue el ministro de Negócios Estrangeiros portugués quien se entrevistó con A. Briand, para intentar persuadirle para que favoreciese la demanda portuguesa, en el año de 1927 la responsabilidad de esta conversación recayó en Armando Humberto da Gama Ochôa. Éste, siguiendo las instrucciones del MNE, le transmitió a A. Briand que, de entre las fuertes razones y derechos que arropaban a Portugal para que formase parte del Consejo de la SdN, aparte de ser una gran potencia colonial, también estaba representada en el mundo con una lengua hablada por cerca de 45 millones de habitantes. Consciente de que esto no podía ser contemplado como una razón fuerza política, debía, no obstante, hacer sentir a Portugal

⁷⁷⁵Informe Lisboa 7 junio de 1927 B. Rodrigues para Ministro de Portugal en Roma. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

como un poder que representaba un mundo de estrechas afinidades de una mentalidad especial, y que bien merecía hacerse sentir en el Consejo de la SDN⁷⁷⁶.

Aparte de esta sólida argumentación, también apeló al pasado para recordarle cómo Portugal, a pesar de ser una nación pequeña, no dudó en ponerse al lado de Francia en las horas más angustiosas de la Gran Guerra:

En la cual si no entramos al pedido de Francia, entramos con la solidaridad y con la simpatía de sentimientos que tenemos con Francia. Y que, si bien presencia de las grandes fuerzas puestas en movimiento para la guerra que nuestro esfuerzo no pueda ser considerado de una máxima importancia militar, sustentando otra guerra en África perdimos cerca de 4000 muertos, que desinteresadamente dieron sus vida al lado de los soldados franceses y que de Francia hoy reclaman una actitud amigable y de solidaridad necesaria para hacer valer nuestros derechos⁷⁷⁷.

Ante esta exposición, A. Briand llegó a afirmar que no había olvidado la entrevista de 1926, y que si Portugal fracasó en su aspiración ese año fue porque no trató estos temas con suficiente anticipación y detalles. Finalmente, al igual que el año anterior, el representante francés prometió llevar el asunto al Consejo de Francia para dar los pasos acertados con vistas de asegurarle a Portugal su merecida representación en el Consejo⁷⁷⁸.

Italia

El ministro de Portugal en Italia, Henrique Trindade Coelho, pidió audiencia con el subsecretario de Estado, Grandi⁷⁷⁹. Tras ser recibido, le presentó un memorándum, preparado por B. Rodrigues, en el que se recogían las razones que alegaba Portugal para poder ser parte del Consejo. El subsecretario, tras revisarlo, prometió exponérselo personalmente a Mussolini, suponiendo “que también estaría de acuerdo con lo expuesto por el ministro de

⁷⁷⁶Informe de Gama de Ochoa para el MNE, París, 7 de mayo de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁷⁷Ibid.

⁷⁷⁸ Ibid.

⁷⁷⁹Dini Grandi, político italiano, de destacada participación en el derrocamiento de Mussolini en julio de 1943. En 1926 fue designado ministro de Asuntos Exteriores siendo considerado un partidario de las potencias occidentales y decidido anticomunista, pero fue sustituido por el propio Mussolini en 1932.

Asuntos Exteriores de Portugal”. La entrevista acabó con el agradecimiento por la que el pueblo portugués recibió al marqués De Pinedo⁷⁸⁰.

Casi un mes después, el 1 de julio de 1927, Trinidad Coelho recibió una carta en la que el señor Grandi exponía lo siguiente:

En relación al deseo expresado que Portugal pueda ser parte del Consejo de la Sociedad de Naciones en calidad de miembro no permanente, su excelencia, el jefe del Gobierno, me encarga que les dé a conocer que la cuestión será, a su debido tiempo, examinada con el espíritu amigable y en el entendimiento de poder ser de provecho para el Gobierno portugués⁷⁸¹.

Según Trinidad Coelho esta carta no representaba un compromiso positivo estando a dos meses de la reunión de la SdN, y en una “Europa desequilibrada por las imprevistas y diarias consecuencias de la utopías wilsonianas de Versalles”⁷⁸².

En todo caso, en la primera parte de la carta quedaba definida, por escrito, el compromiso italiano, aunque no se hubiese obtenido de forma verbal. También se transmitía la conveniencia de difundir, lo más rápidamente posible, las bases del tratado luso italiano, ya que “este instrumento jurídico sería decisivo para influir positivamente en la Asamblea de la SdN, aparte de abrir caminos para un nuevo modus vivendi de considerable beneficios mutuo”⁷⁸³.

Esta carta, que no dejaba de ser una carta llena de fórmulas protocolarias siguiendo el mínimo de cortesía, según B. Rodrigues, parecía darle la impresión de estar oyendo las corteses expresiones del conde Monin Longare, “con la que se revestía la indiferencia, por no decir hostilidad del sr. Scialoja”. Antes esto, en caso de no haber un cambio más eficaz y

⁷⁸⁰Informe confidencial, de Trinidad Coello para MNE, Roma, 16 de junio de 1927. Francesco Pinedo, aviador, nombrado marqués por el rey Víctor Manuel III. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁸¹Traducción del italiano realizada por el autor.

⁷⁸²Puede ya observarse la desilusión y el desencanto que estaba causando la SdN para la delegación portuguesa. Ibid.

⁷⁸³Informe confidencial y reservado de Trinidad Coelho para el MNE, Roma, 1 de julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

expreso de esa actitud, el ministro de Negócios Estrangeiros calculaba los votos negativos de Italia y Albania⁷⁸⁴.

Finalmente, con ocasión de la entrevista mantenida entre Trinidad Coelho y Mussolini, el representante luso tuvo ocasión de preguntarle sobre la respuesta, protocolariamente ambigua, enviada por Grandi. Ante esta pregunta, el jefe del Gobierno italiano, según en palabras de Ministro de Portugal en Roma:

*Sonrió y me repitió las mismas palabras que Grandi en su carta, lo cual me da a entender que ya, para la próxima Asamblea de la SdN, este Gobierno tiene un plan preestablecido*⁷⁸⁵.

Una vez terminada la audiencia, Mussolini le interrogó, de manera discreta, sobre la actual estabilidad de la situación gubernamental portuguesa⁷⁸⁶, pidiendo que le diese la fecha en la que el general Carmona había tomado el poder, lo cual, suponía, “sería para contrastar cualquier información recibida por el Ministro de Italia en Lisboa”⁷⁸⁷.

Bélgica

Las instrucciones para el ministro de Portugal en Bruselas, tras recordarle que, posiblemente, la única amenaza para la candidatura de 1927 sería Finlandia⁷⁸⁸, fue la de asegurarse el compromiso de voto la representación de Bélgica⁷⁸⁹. En contrapartida, B. Rodrigues, ofrecía a Vandervelde⁷⁹⁰ el apoyo de Portugal para la reelección de su país. Sin embargo, “a pesar de que Vandervelde más de una vez declaró que Bélgica no disputaría la reelección, y que daría marcha atrás una vez terminado su mandato; por las constantes instancias que le han sido realizadas, es más que probable que reconsideren su postura y se

⁷⁸⁴Informe MNE Lisboa, 8 de junio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁸⁵Informe confidencial de Trinidad Coelho, Roma, 26 de julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁸⁶Trinidad en este informe expresó que le garantizó esta estabilidad por medio de hechos concretos. Mussolini, por su parte, deseaba la manutención de la Dictadura y del Gobierno.

⁷⁸⁷Informe confidencial de Trinidad Coelho, Roma, 26 de julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁸⁸En vista que el grupo escandinavo perdería su representación con la salida de Suecia, reclama el título para su nominación, a la vez que blandía su vecindad con Rusia y los servicios que podía ofrecer al mundo como una sólida barrera contra el bolchevismo.

⁷⁸⁹El MNE, tras haberse asegurado el compromiso de varias representaciones, realmente pensaba que ese año sería el de la victoria. Como Bélgica no se había declarado al respecto, urgía atraer sus favores.

⁷⁹⁰Ministro de Exteriores de Bélgica.

sometan al sacrificio de la reelección”⁷⁹¹. Las directrices especificaban que, en caso de que Bélgica saliese del Consejo sin disputar la reelección, se debería convencer al representante belga de que no había otro país con las mejores condiciones que Portugal, como pequeña potencia con un gran imperio colonial, para poder sustituirla⁷⁹².

Bajo estas instrucciones, Albero de Oliveira le hizo ver al delegado belga que Portugal era actualmente la única nación europea, del grupo de los Aliados en la Gran Guerra, que todavía no había recibido esa justa consagración, a pesar de ser también un país pequeño con intereses en los cinco partes del mundo, y la tercera potencia colonial. Sin embargo, por mucho que esta razón pudiera considerarse de gran peso en Portugal, todavía no estaba todavía representada ni en el Consejo de la SdN, ni en el grupo geográfico/étnico al que pertenecía en Europa, ni al grupo étnico/lingüístico que formaba con Brasil. También se quería mostrar la elección de Portugal como una suerte de homenaje indirecto a aquellos países ausentes en Ginebra. De la misma manera, argumentó que la más que probable admisión de Alemania en la Comisión de Mandatos, lo cual volvía a situar otra vez el foco en los problemas coloniales, incrementaba los derechos de Portugal a ocupar un lugar en la que pudiese, junto al lado de Bélgica, y en estrecha colaboración con ella, defender los derechos e intereses vitales en torno a este capítulo. Por esta razón, Portugal también estaba interesado en votar por la reelección de Bélgica⁷⁹³.

Ante lo expuesto por Alberto de Oliveira, Vandervelde le confió que Portugal era la única nación que había acudido, hasta esa fecha, para obtener el apoyo de Bélgica para las elecciones de septiembre. Ante esto, el ministro belga no podía ofrecerle ningún compromiso, como tampoco nada podía asegurarle sobre el futuro de la Bélgica en el Consejo.

Para Alberto de Oliveira, no obstante, las piezas claves para el éxito en esta nueva elección pasaban por atraerse el compromiso inquebrantable de Francia y Gran Bretaña, ya que si estos se daban, el resto de naciones se irían adhiriendo a lo dispuesto por esos dos países⁷⁹⁴.

⁷⁹¹Informe de MNE para el Ministro de Portugal en Bruselas, Lisboa 5 de junio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁹²O bien para ocupar la vacante de Checoslovaquia en caso de que Bélgica siguiese.

⁷⁹³Informe Confidencial Alberto Oliveira, Bruselas, 24 julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁹⁴Ibid.

Bélgica, aunque veía con simpatía y comprendía los derechos que asistían la candidatura de Portugal volvió a confirmar, en palabras de Albero de Oliveira, que:

*Reconocía nuestros títulos superiores a los de Finlandia, pero no ocultó que le sería penoso tener que pronunciarse entre dos países amigos. Para comprender esta reserva basta recordar que el Gobierno finlandés es socialista, y como ya le oí al embajador aquí acreditado, Vandervelde es muy capaz de olvidar su condición de ministro de Exteriores por su condición de jefe de la Segunda Internacional*⁷⁹⁵.

En cuanto a la defensa de la situación política interna, Alberto de Oliveira para demostrar que ésta estaba estabilizada, aclaró que cualquiera que fuesen los Gobiernos, Portugal tenía una sola política externa, lo cual venía probado por el hecho de que la delegación en la SdN, con la única excepción del presidente, estaba constituida por las mismas personas⁷⁹⁶. Y, para incidir más en esta materia, observó que las graves perturbaciones internas de China, Polonia y Grecia no impedían la elección de sus representantes para el Consejo. Remató esta argumentación subrayado que “ni la dictadura fascista modificó la situación de Italia en Ginebra, ni la española impidió que este país fuese objeto de felicitaciones para continuar en la SdN.

La perseverancia del ministro de Portugal en Bruselas fue tal, que Vandervelde prometió llevar al Consejo de ministros el asunto de Portugal. La posición adoptada fue favorable para los intereses portugueses, aunque con matices:

*El primer ministro*⁷⁹⁷ *me confirmó que el Consejo se había pronunciado de manera unánime a favor de la candidatura de Portugal y que todas sus simpatías y preferencias estaban con nosotros, pero insistió que aunque la delegación belga en Ginebra se conformaría con estas disposiciones, no obstante no podía asumir un compromiso incondicional de voto ya que esto era contrario a los principios de este Gobierno y que nunca asumiría para con nadie*⁷⁹⁸.

⁷⁹⁵ Ibid.

⁷⁹⁶ Despacho confidencial de Alberto de Oliveira, Bruselas, 5 de agosto de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁷⁹⁷ Henri Jaspar.

⁷⁹⁸ Informe Confidencial Alberto Oliveira, Bruselas, 24 julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

En otro orden de cosas, el jefe del Gobierno, Henri Jaspar, al mencionarle la solidaridad luso-belga establecida en el marco del Tratado de Luanda⁷⁹⁹, le recriminó al representante portugués que en la Comisión de Mandatos, “separándose de Gran Bretaña, Francia y Bélgica⁸⁰⁰, votase a favor de la admisión de Alemania”.

Alberto de Oliveira, muy resabiado con la hipocresía imperante dentro de Ginebra, se defendió alegando que, aparte de no conocer nada al respecto, Portugal, al no ejercer ningún mandato, no albergaba ningún interés detrás de su decisión. Sin embargo, arremetía contra esas naciones que, votando en contra de la pretensión alemana en dicha comisión, no procederían de igual modo en la reunión del Consejo, o en la próxima Asamblea.

Finalmente, el representante portugués al despedirse del H. Jaspar se entrevistó con el ministro de Defensa, el conde de Broqueville, el cual, según A. de Oliveira, “siempre mostró su gratitud por el concurso de Portugal en la Gran Guerra”⁸⁰¹. De esta entrevista, el ministro de Negocios Exteriores portugués pudo saber que la candidatura de Portugal reuniría todos los votos a favor por parte de Bélgica, “sin excluir el de Vanderleve, a pesar de sus escrúpulos partidarios finlandeses”⁸⁰².

Alemania

Un despacho redactado por el titular de la legación de Berlín, José Batalha Freitas, tras una conferencia mantenida con von Schubert⁸⁰³, detalló lo mantenido en relación a Bélgica cuando el representante portugués le recriminó el apoyo alemán sobre una nueva reelección belga:

[...] que no fue la reelección de esta potencia lo que Alemania pretendió lanzar en la 7ª Asamblea, y que nunca el Gobierno alemán tomó cualquier tipo de iniciativa a este

⁷⁹⁹La Conferencia de Luanda, celebrada en julio de 1927, que reunió a Portugal y al Reino de Bélgica, dos potencias coloniales, finalizó con un tratado que en el que se ratificaron las fronteras entre Angola y el Congo Belga. Para saber más, consultar <https://www.elcalmeida.net/content/view/131/46/>

⁸⁰⁰Separándose las principales naciones coloniales.

⁸⁰¹De especial manera subrayó el gran auxilio portugués al ceder a Bélgica los cañones en la batalla de Yser, la bravura la desinteresada actitud de los soldados lusos al lado de los Aliados; y por lo tanto, el compromiso que tenían con Portugal por la lealtad mostrada.

⁸⁰²Informe Confidencial Alberto Oliveira, Bruselas, 24 julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸⁰³Encargado de la Auwasterges en ausencia del Stresseman.

*respecto ni pensaba tomarla. Que únicamente, en diciembre, con ocasión en la que Polonia fue declarada reelegible, el Gobierno alemán discretamente hizo alusión con una resolución semejante acerca de Bélgica, la cual no quiso manifestar su deseo de reelección, que tendrá que hacerse efectivo en septiembre como acto preliminar necesario antes de una nueva elección*⁸⁰⁴.

En lo que a la elección de Portugal se refiere, el representante alemán prometió a Augusto Vasconcelos empeñar todos los esfuerzos personales para que su Gobierno apoyase a su país. Sin embargo, esta compromiso comenzó a diluirse cuando declaró que el Gobierno alemán decidió no tomar el menor compromiso oficial antes de las conversaciones preliminares que iban a tener lugar tras la llegada de las delegaciones a Ginebra, y en la cual se tomarían las oportunas líneas de conductas.

Finalmente, con relación a la elección de Finlandia, se supo que su representante, al igual que estaba haciendo Portugal, había visitado Alemania⁸⁰⁵ solicitando el apoyo a su candidatura, pero del mismo modo que se le declaró a Portugal, también Finlandia se fue sin ningún compromiso con anterioridad a las conversaciones en Ginebra. No obstante, von Schubert llegó a confesarle que la posición y las probabilidades portuguesas eran más favorables que la de su rival báltica. La razón que sustentaba tal opinión tenía un fuerte carácter geopolítico:

*La elección de Finlandia puede crear una situación embarazosa para las potencias, en vista de la existencia en el Consejo de Estados limítrofe de Rusia (Polonia y Rumanía), ya que la entrada de una tercera potencia también limítrofe podría dar la impresión de una especie de movilización de la SdN contra Rusia*⁸⁰⁶.

⁸⁰⁴Informe de Batalha Freitas, para MNE. Berlín, 16 de junio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸⁰⁵También había visitado Suecia, Noruega, Dinamarca, Estonia, Letonia, Polonia, Checoslovaquia y Suiza. De todos obtuvieron una promesa de apoyo. Informe de Batalha Freitas, para MNE. Berlín, 16 de junio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸⁰⁶Informe de Batalha Freitas, para MNE. Berlín, 16 de junio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

António Maria de Bettencourt Rodrigues, en un extremo esfuerzo por ganarse la opinión favorable de Alemania antes de llegar Ginebra, le recordó al ministro de Portugal en Berlín que el Gobierno portugués tuvo ocasión de prestar a Alemania un alto servicio, que ya de por sí constituía para la delegación alemana un deber moral de apoyar la candidatura lusa. Igualmente, informó cómo Stresseman requirió del Consejo la representación de su país en la Comisión de Mandatos⁸⁰⁷, y que tras una votación realizada por los ocho miembros de esa comisión, Alemania fue admitida, en gran medida, gracias al apoyo de Portugal:

Portugal, a pesar de los recelos sobre sus colonias, votó a favor de Alemania, lo cual fue definitivo para atraerse el voto favorable del Reich⁸⁰⁸.

El voto favorable de Portugal fue el único de una potencia beligerante, y, por lo tanto, no se podía dejar aprovechar este hecho, de gran significancia política, para hacer valer la fuerza de la candidatura portuguesa en Alemania. Esta concesión no dejaba de ser expuesta en cada entrevista que el ministro luso en Berlín mantenía con las autoridades competentes alemanas⁸⁰⁹. El fin era hacer que Alemania se viese moralmente obligada a dar su compromiso inquebrantable a Portugal, en contraprestación al apoyo que recibieron de este país en la Comisión de Mandatos.

Las últimas instrucciones despachadas por B. Rodrigues, sabiendo que Finlandia sería la adversaria de Portugal, fue la de redoblar los esfuerzos en el trabajo activo que se estaban realizando por la candidatura lusa. Insistía en que se hiciese valer las razones geográficas, étnicas, históricas, lingüísticas...que militaban a favor de Portugal. Además, otro argumento que debía ser espolado, según B. Rodrigues, era el hecho que Portugal había presentado varias veces su candidatura para el Consejo llegando a alcanzar el año precedente (1926), un total de 16 votos, frente a los 14 que consiguió Finlandia⁸¹⁰.

Suecia

⁸⁰⁷En realidad solicitó "que la Comisión de Mandatos aumentase el número de miembros con un perito de nacionalidad alemana". Además los otros votos a favor de Alemania venían de potencias que durante la guerra de mantuvieron neutrales, o tenían acentuadas tendencias germanófilas. Despacho del MNE, Lisboa, 21 de julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸⁰⁸Despacho del MNE, Lisboa, 21 de julio de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸⁰⁹Informe confidencial y reservado de J. B. Freitas. Berlín 30 de agosto de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸¹⁰Finlandia, cuando ya Portugal se desinteresó de la elección, obtuvo una mayor votación.

En lo que corresponde al titular de la legación lusa en Suecia, Francisco de Santos Tavares, comunicó, el 11 de julio, que Finlandia presentaría su candidatura para el Consejo de la SdN, la cual, al parecer de Santos Tavares, “tenía escasas probabilidades de éxito”⁸¹¹.

En un informe, emitido por el titular mencionado, en el que se preguntaba si Finlandia estaría en la SdN, daba buena cuenta de cómo este país, con una labor semejante a la que venía realizando Portugal, procedía para asegurarse el mayor número de votos. En esta tarea venía contando con la ayuda del ministro de Asuntos Exteriores de Estonia, Friedrich Akel, el cual organizó varias conferencias con sus homólogos en Riga, Kovno y Varsovia, para que se reconociese la necesidad de apoyar la candidatura de Finlandia, que representaría a los países bálticos.

Igualmente, de la pluma de Francisco de Santos Tavares, salió un despacho confidencial con una clara advertencia (y casi justificación) para un nuevo rechazo de Portugal a su candidatura al Consejo. Esta admonición era fruto de una información que le fue referida confidencialmente por un diplomático, varias veces delegado de su país:

*Me dijo que China sería excluida del Consejo, cumpliendo el principio de exclusión de países con una vida interna agitada, sirviendo de doctrina para la no admisión de Portugal*⁸¹².

3.6.2 Preliminares y preparativos de la elección

Días antes de las votaciones para la elección de los miembros no permanentes del Consejo, el ministro de Negócios Estrangeiros envió un trascendente telegrama (por la controversia que causó con la persona para el que iba dirigido: a Augusto de Vasconcelos) para expresarle que no había necesidad de que acudiese a Ginebra ante el dudoso éxito de

⁸¹¹Despacho de Francisco de Santos Tavares. Estocolmo, 19 de Agosto de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸¹²Despacho Confidencial de Francisco de Santos Tavares. Estocolmo, 23 de agosto de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

Portugal en estas elecciones⁸¹³. Pero, lo capital de este telegrama radicaba en las instrucciones, con rango de orden, en las que se especificaban el procedimiento a seguir por la delegación portuguesa en caso de que, en vísperas de la elección, Portugal no dispusiese de los votos necesarios:

*Deberemos declarar por carta, a cada uno de los miembros del Consejo, que nos apartamos del acto electoral y el motivo por el que lo hacemos, que es el de haberse visto desatendidas las razones que plenamente justificaban nuestra representación en el Consejo, subrayando que tras la retirada de España y Brasil quedaba sin representación en el Consejo los pueblos de la Península Ibérica y pueblos de lengua portuguesa (...), y, que tras expresar nuestro desasimiento, no deberemos comparecer al acto electoral*⁸¹⁴.

No obstante, debía insistirse en que el desinterés de Portugal no significaba una quiebra de la solidaridad con la SdN, sino simplemente la única manera de manifestar el disgusto por la preterición de la candidatura lusa.

La confusión iba in crescendo a pocas horas de la convocatoria asamblearia que decidiría sobre los tres puestos no permanentes del Consejo. Se presentaron varias candidaturas, destacando las de Finlandia y Grecia. La de Canadá todavía no estaba muy asegurada⁸¹⁵, al igual que seguía estando en el air la reelección de Bélgica⁸¹⁶. Ante este desconcierto, el MNE de Portugal volvió a reiterar, por medio de sucesivos telegramas, las instrucciones de retirar la candidatura en caso de no que se contemplase la absoluta probabilidad de éxito en vísperas de la elección⁸¹⁷.

La repuesta de Vasconcelos a las reiteradas instrucciones del MNE se materializó por medio de un largo oficio⁸¹⁸ en el que le comunicaba que la situación, antes de la Asamblea,

⁸¹³Telegrama nº4 del MNE al Vasconcelos, 27 de agosto de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸¹⁴Telegrama nº5 MNE al Vasconcelos, 2 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸¹⁵A. Briand pensaba que ésta sería más que improbable. Telegrama de Vasconcelos, 8 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸¹⁶Telegrama, de Vasconcelos, 6 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸¹⁷Telegrama del MNE, 8 de Agosto de 1927. En un posterior telegrama, 10 de septiembre de 1927 añade que la nota en la que Portugal expresaba su intención de retirarse de la candidatura debería ser enviada al Presidente de la Asamblea y a todos los miembros del Consejo. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸¹⁸Oficio de Vasconcelos, 10 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

era de tal desconcierto, que hasta última hora sería muy difícil apuntar con certeza acerca de las probabilidades de éxito de cualquier candidatura presentada.

De acuerdo con el juicio de Vasconcelos, el desenlace de la elección dependería, en primer lugar, de los resultados del escrutinio para la reelección de Bélgica, ya que si este país perdía, serían dos los asientos para ser disputados, o bien uno, en caso de que fuese reelegida. Todo indicaba que esta última opción sería la más plausible, pues todos los indicios parecían señalar que Bélgica no fracasaría en su reelección que, además, venía avalada por Francia y por Gran Bretaña. Sin embargo, dicha reelección estaba seriamente comprometida:

Precisaba obtener 32 votos directos, es decir, que no votaran en contra más de 15 Estados, de los 47 representados. Hacían bloque contra ella, los Estados escandinavos y bálticos (7 votos), Alemania⁸¹⁹ con sus amigos (6 votos), y una parte de los Estados latinoamericanos. Por lo tanto no es difícil, con estos elementos sumar más de 15 votos⁸²⁰.

En segundo lugar, resaltaba la hipótesis según la cual, en caso de quedar solo dos vacantes, Portugal y Grecia serían los países con más posibilidades de vencer. Con todo, no dejaba de esconder la complejidad de la cuestión si solo se disputase un asiento.

Finalmente, en el análisis de las conjeturas matemáticas que manejaba sobre las probabilidades de éxito de Portugal, tenía en consideración los siguientes datos para convencer al MNE de la más que posible mayoría absoluta:

- Que Alemania, no viendo con gran simpatía las candidaturas de Finlandia, Grecia y Canadá, votara a favor de Portugal, y con esto se asegurarían seis votos: Alemania, Austria, Hungría, Bulgaria, Holanda y Suiza.
- Los doce votos del bloque latino americano, sin contar el de Uruguay, que votaría al dictado de Gran Bretaña.

⁸¹⁹Alemania combatía esta reelección debido a la consulta sobre la investigación acerca de los *franc-tireurs*, que eran una suerte de guerrilleros, o ejército irregular que operaban al margen de las leyes de la guerra. Ibid.

⁸²⁰Ibid.

- La certeza de los votos favorables de China, Etiopía y Persia.
- Los siete votos de los colaboradores de Francia si ésta mantenía la promesa dada por Briand.

Muy a su pesar, “el escrutinio secreto” jugaba en contra de estas promesas de voto, ya que este “irresponsable mecanismo electoral cubría el incumpliendo de palabra y la falta de carácter”⁸²¹. Ante este orden de cosas, Vasconcelos se comprometió a consolidar estas promesas para poder ir al primer escrutinio, o bien en caso contrario, alegar, en sesión pública, las razones de la circular distribuida por el MNE para retirar la candidatura de Portugal.

El ministro encargado de la cartera de Exteriores, ante el oficio de Vasconcelos, lejos de disiparle las dudas sobre las garantías de éxito electoral de Portugal, enmarañando aún más la situación, arremetió reiterando lo expresado anteriormente:

*Consiento aguardar el resultado del primer escrutinio, pero si ésta no es desfavorable, deberemos, definitivamente, desistir explicando las razones*⁸²².

3.5.3 Un nuevo fracaso de Portugal

A pesar de todo el esfuerzo invertido para hacerse con un lugar en el Consejo de la SdN, Portugal cosechó un nuevo fracaso en su ansiado objetivo⁸²³. Vasconcelos fue el responsable de desentrañar la compleja explicación para este revés, no tan inesperado.

Principió su oficio explicativo asegurando al MNE que la delegación observó el mantenimiento de la dignidad y la corrección moral, de manera estricta, en la retirada de la candidatura apuntando que, si bien Portugal salió derrotada, no por ello dejó de ganar en

⁸²¹Oficio de Vasconcelos, 10 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸²²Se hacía absolutamente necesario que en previsión de una derrota se hiciese una noble retirada. Telegrama MNE, 14 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸²³Portugal perdió frente a Cuba, Canadá y Finlandia.

fuerza y autoridad⁸²⁴. Para demostrar tal afirmación, sacó a relucir las muestras de aprecio vertidas por diversas autoridades presentes en la Asamblea (Briand, Streesseemann, Vandervelde y Adatci), que protestaban contra este nuevo varapalo de Portugal.

De acuerdo con Vasconcelos, la razón por la que se disputó la elección fue porque en su último oficio le aseguraba a B. Rodrigues que podían contar con hasta con 28 promesas de votos. Al final, Portugal solo obtuvo 16 votos⁸²⁵. Esta quiebra aproximada de más de un tercio, constituía “una desoladora constatación de hombres que no honran sus palabras”⁸²⁶.

En cuanto a las causas de ese descalabro, dejó claro que, si hasta el 10 de septiembre eran Portugal y Grecia los dos candidatos con más serias posibilidades de vencer, entre los días 10 y 15 hubo una modificación que hizo girar los buenos augurios que albergaba Portugal:

*Inglaterra se empeñó sus máximos esfuerzos para hacer valer la candidatura de Canadá, manifiestamente antipática para la Asamblea, y, en especial para los Estados sudamericanos (...) sin embargo, la mañana del 15, Inglaterra se decidió a elegir a Finlandia, que ganaba así las mayores probabilidades de éxito, aunque con la candidatura de Canadá incierta*⁸²⁷.

Sin embargo, la verdadera razón por la que candidatura de Portugal no llegó a buen puerto fue la pérdida de votos de la mayor parte del bloque sudamericano⁸²⁸, que a última hora cambió la decisión sobre el apoyo a la causa portuguesa, Vasconcelos achacaba esta falta de unidad del bloque sudamericano a la ausencia de España y Brasil que, “aunque a veces mostraban una actitud de rebeldía por el predominio de Brasil, siempre acababan por

⁸²⁴Oficio de Vasconcelos de 19 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸²⁵Para consuelo, sacó a relucir el caso de Bélgica que de los 38 votos favorables para su reelección, solo cumplieron 28. Lo mismo le sucedió a Grecia, que de 32 promesas de votos, fueron 23 los que mantuvieron esos compromisos.

⁸²⁶Oficio de Vasconcelos de 19 de septiembre de 1927.

⁸²⁷Ibid.

⁸²⁸Según las estimaciones de Vasconcelos, los 16 votos vendrían de: Alemania, Bélgica, Bulgaria, China, Colombia, Etiopía, Francia, Hungría, Japón, Panamá, Países Bajos, Polonia, Rumanía, República Dominicana (o El Salvador), Venezuela, y Portugal. Oficio de Vasconcelos de 19 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

subordinarse⁸²⁹. A pesar de todo, en este año se dio una circunstancia irónica: la mayoría de los votos provenía de países europeos⁸³⁰, y esto, aparte de ser un consuelo, fue el acicate para anunciar la candidatura para 1928.

Por otra parte, quedó probado el gran dominio y ascendiente de Gran Bretaña. “Todo dependía de Gran Bretaña”⁸³¹, escribía Vasconcelos, y esto era así porque disponía de una sólida maquina electoral montada en el seno de la SdN. Esta influencia británica difería de la autoridad que ejercía Francia, que no pudo atraer el voto de potencias amigas como Checoslovaquia o Yugoslavia, que decidieron votar por la candidatura de Grecia y Canadá.

Finalmente, justifica la no retirada de la candidatura antes del primer escrutinio, tal como había especificado el MNE en la circular distribuida a todos los delegados, alegando que realmente abrigaba serias posibilidades de victoria. De hecho, reconoce que, antes de tomar la decisión de seguir adelante, conversó con Briand y Schubert (los dos representantes que más se interesaron por la candidatura de Portugal), los cuales le aconsejaron no desistir antes de la primera votación. También recalca que no tenía motivos para abandonar, ya que no dudaba de la lealtad del bloque sudamericano⁸³².

De las muestras de solidaridad y lamento, por con la candidatura fallida de Portugal, es interesante destacar la formulada por Antonio Pagés, corresponsal de *La Época* en Ginebra. Éste culpaba a la situación interna del país como causa directa del fracaso de la candidatura lusa. Estas palabras, además, son una buena muestra de las buenas relaciones que atravesaban ambos regímenes:

Lo muy lamentable ha sido el mal éxito de la candidatura de Portugal. Dada la ausencia de España y de Brasil. Portugal hubiera podido representar en el Consejo la tierra ibérica y a la raza lusitana. Su papel lo hubiera asumido el señor Augusto de Vasconcelos, diplomático muy distinguido por su talento y la experiencia que posee en cuanto se refiera a materia internacional. Para anunciar la causa de la preterición

⁸²⁹Ibid. En el largo informe justificativo a los amargos reproches del MNE, Vasconcelos reiteró el lamento por la ausencia de España y Brasil en la Asamblea, ya que estos dos países dan consistencia a la unidad del boque sudamericano.

⁸³⁰De manera muy especial, el voto inédito de potencias como Alemania y Francia.

⁸³¹Oficio de Vasconcelos, 27 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸³²Ibid.

*de Portugal, se ha dicho que este país carecía de gobierno estable. No nos parece satisfactoria la explicación, pues la China es un verdadero caos desde el punto de vista político, es un verdadero caso, y, sin embargo, no por eso deja de formar parte en el Consejo. Lo que ha pasado es que el peso de las preocupaciones políticas ha favorecido esta vez a las candidaturas rivales de Portugal*⁸³³.

A pesar de todas esas explicaciones, el MNE respondió con un telegrama en el que censuraba a la delegación, y a Vasconcelos en particular, por no haber seguido sus instrucciones de retirarse dignamente antes del primer escrutinio⁸³⁴.

Pocos días después de ese telegrama, Vasconcelos, por medio de un informe contestaba las “inmerecidas” reconvenciones lanzadas por el MNE. Expresaba lo doloroso e inmerecido que le resultaba la desaprobación manifestada por B. Rodrigues, porque la delegación entera, según Vasconcelos, “se empeñó sin escrúpulos en acatar las instrucciones del Gobierno”. Además, aducía que, a lo largo de 30 años de vida pública, nunca dejó de seguir las directrices marcadas por su Gobierno, y si alguna vez entendió que las pautas no eran las más convenientes para el bien del país, aun así no dudó en tomar la postura que le cumplía adoptar. Tras esta suerte de preámbulo justificativo, pasó a detallar la actuación de la delegación subrayando que en ningún momento se contravino lo dictado en la circular del MNE:

*Las instrucciones del Gobierno nos mandaban desistir en caso de no tener probabilidad de éxito, sin embargo, usted mismo juzgó, a pesar de sus dudas, que esas posibilidades eran serias al concurrir al primer escrutinio. Fuimos, por lo tanto, a esta primera prueba, no esperando nadie, que resultó decisiva para todas las candidaturas. Fue una sorpresa general. Y, no fiándonos de nuestro juicio, que podía ser acusado de apasionado, procuramos las opiniones de A. Brinad y Schurbert, que tanto se interesaron por nuestra elección. Ambos, que nos garantizaron grandes probabilidades de éxito, quedaron sorprendidos con la escasa votación que obtuvimos*⁸³⁵.

⁸³³Oficio de J. Mello Barreto. Madrid, 22 de septiembre de 19. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104. 27.

⁸³⁴Telegrama de MNE, Lisboa, 19 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸³⁵Oficio de Vasconcelos, 27 de septiembre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

La derrota de 1927 fue calificada como lamentable por el MNE. El representante de la delegación lusa en Ginebra, en contra, se defendió recurriendo a una comparativa de índole retrospectiva. De esta manera, según Vasconcelos, si atendía solamente al número de votos, no era justo tachar como lamentable el resultado de 1927, ya que en el año anterior se obtuvieron 19 votos (descontando los de Brasil y España, 17). Con esto pretendía demostrar que la consideración lanzada por el ministro de Exteriores era del todo errónea⁸³⁶.

De toda esta amarga experiencia, la única realidad que pudo constatarse sin vacilación de ningún tipo fue que Gran Bretaña, con su poderosísima maquinaria electoral, se revelaba esencial para poder conseguir un puesto en el Consejo; Portugal, sin estar integrada en ningún bloque, se veía tan aislada como Bélgica y Suiza. La solución de Vasconcelos para salir de ese estado de marginación radicaba en ganarse la solidaridad y lealtad de los países sudamericanos⁸³⁷.

Finalmente, el ministro de Asuntos Exteriores pareció recapacitar y acabó por aceptar las explicaciones y las interpretaciones dadas por Vasconcelos acerca de todo lo acontecido en las elecciones del 1927⁸³⁸.

3.7 La petición de un préstamo a la SdN

Los esfuerzos de Portugal por conseguir la asistencia financiera ante la SdN ha sido objeto de estudio por parte de muchos investigadores⁸³⁹. No obstante, aunque tema haya sido estudiado en profundidad anteriormente, no podíamos dejar de lado, aportando alguna nueva documentación, cuestión que involucró tan profundamente a Portugal con Ginebra. La cuestión del préstamo no es solo interesante por lo que supuso en el devenir de la historia política de Portugal (el ascenso de Salazar fue consecuencia de toda esa gestión), sino

⁸³⁶Ibid.

⁸³⁷Política en la que obtuvo éxito España. Igualmente, pensaba que quizás con una propaganda más intensa, y con la vuelta de Argentina y Brasil, podría restaurarse la homogeneidad de ese bloque y conquistar el apoyo que le faltó a Portugal en estas elecciones.

⁸³⁸Telegrama n°20, 3 octubre de 1927. AHMNE, 3P, A3, Mç. 23/85104.

⁸³⁹Una de las más recientes es la realizada por MILENE CARVALHIO, S. (2018). "O empréstimo financeiro solicitado por Portugal à Sociedade das Nações". *ID*, abril, pp.1-27 [on line].

https://idi.mne.pt/images/curiosidades/SDN/soraia_milene_carvalho.pdf

también por la postura que comenzó a adoptarse ante el organismo multilateral. Creemos que hubo un antes y un después en la manera que la SdN era vista por los dirigentes portugueses. Las pocas ilusiones que se venían arrastrando, por los continuos fracasos para ocupar un puesto en el Consejo, se disiparon a partir del 24 de noviembre de 1927. Si la SdN no servía a los intereses de Portugal, Portugal intentaría sacar provecho de la SdN en beneficio propio. Éste sería, más o menos, el lema que se instaló en el pensamiento práctico de la diplomacia lusa.

La obra financiera del régimen republicano, además de acentuar la crisis interna que venía arrastrando desde principios de la década de los veinte, acabó situándose como uno de los más intensos e inmediatos desafíos que dominó el plano político interno de la Dictadura Militar⁸⁴⁰. La situación llegó a ser tan acuciante, que el Gobierno se vio impelido a recurrir, buscando el “balón de oxígeno”, al recurso del préstamo⁸⁴¹ financiero por valor de 12 millones de libras esterlinas.

Sinel de Cordes pensó que un préstamo externo le ayudaría a sanear las arcas públicas, mantener el escudo, equilibrar la balanza de pago, y seguir manteniendo las obras públicas, “sin que todo ello implicase un equilibrio presupuestario que estuviese ligado a una política impopular de austeridad”⁸⁴². De esta forma, el Gobierno de Portugal se puso manos a la obra para intentar sanear una devastadora situación económica. Comenzaron a tocarse las puertas de muchos bancos británicos, y también de algunas casas americanas: “Estados Unidos se había convertido en la principal fuentes de créditos de Europa”⁸⁴³.

Sin embargo, a pesar de las esperanzas iniciales, pronto se pudo constatar la imposibilidad de recibir un préstamo de esas características sin que mediase un organismo externo. Este juicio lo fue clarificado por un banco británico en los siguientes términos:

Your Excellency will be aware of the difficulties in the way of making a large international loan for Portugal, caused by fluctuating politician history of the country

⁸⁴⁰La discusión de la cuestión de la restauración financiera del país se realizó en la 3ª sesión del Comité Financiero de la SDN, reunido del 27 de febrero al 7 de marzo de 1928.

⁸⁴¹Según A. Telo, no constituía un caso inédito. Vid. TELO, A.J. (2011). *Primeira República II –Como Cai Um Regime*. Lisboa: Presença, p. 11.

⁸⁴²PACHECO, C. Op. Cit., p.66.

⁸⁴³TELO, A. J. Y TORRE GÓMEZ, H. de (2000). *Portugal e Espanha nos Sistemas Internacionais Contemporâneos* Lisboa: Cosmos, p.112.

*in the recent years, by existing political differences, by the post war collapse of the Exchange and by existing financial situation. These difficulties, particularly the political ones, are very great indeed (...)*⁸⁴⁴.

La derivación a la SdN de un tema de tal calibre, aparte de ser la forma habitual de proceder (otros países del sur de Europa ya habían recorrido anteriormente el camino que se le estaba indicando a Portugal), respondía a una razón (más económica que política) que se fundamentaba en “las dudas que despertaba el futuro régimen y el recelo de una República restaurada recusase el pago de los créditos”⁸⁴⁵. Dicho de otro modo, los centros financieros, arredrados por la amenaza de los emigrados de que no reconocerían el préstamo en el caso de volver al poder, sugirieron la cláusula de garantía afectaba a la soberanía de Portugal.

La negativa de la banca a prestar dinero, y la “obligatoriedad” de un intermediario internacional, arrastró a Portugal hasta las puertas la SDN. El 24 de noviembre de 1927, el entonces ministro de Finanzas, el general Sinel de Cordes⁸⁴⁶envió una carta al presidente del Consejo Ejecutivo de la SdN, Gustav Stresemann, solicitando un préstamo. Con este acto se formalizaba la célebre petición del aval financiero a aquella organización internacional, “que tantas consecuencias acabaría por tener en la evolución del poder político interno portugués, principalmente en la transición de la Dictadura Militar a la Dictadura de Salazar”⁸⁴⁷.

Le Gouvernement portugais désire mettre sur pied un plan général de restauration financière, de stabilisation monétaire, et de développement économique.

⁸⁴⁴Carta del Managing Director de Lazard Brothers a Sinel de Cordes, 9 de noviembre de 1927, AOS/CO/NE-5A, pasta 1. Para este punto se hace imprescindible la consulta de la documentación disponible en el archivo de Salazar. AOS/CO/NE-5B, Reconstrução financeira de Portugal, pastas 1 a 3; AOS/CO/NE -5ª, pastas 1 a 5. Cit. PACHECO, C (1999). Op. Cit., p. 66. “Su Excelencia será consciente de las dificultades en la forma de hacer un gran préstamo internacional para Portugal, causado por la fluctuante historia política del país en los últimos años, por las diferencias políticas existentes, por el colapso de la Bolsa después de la guerra y por las finanzas existentes. situación Estas dificultades, particularmente las políticas, son muy grandes (...)”. Traducción realizada por el autor.

⁸⁴⁵Ibid.

⁸⁴⁶Ministro de finanzas en tres ocasiones. Optó por una estrategia de saneamiento financiero basada en le contratación de un abultado préstamo interno que le permitiera equilibrar la balanza de pagos a corto plazo.

⁸⁴⁷MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). *Cinco regimes na Política Internacional*. Lisboa: Presença, p. 51.

*Le Gouvernement estime qu'il lui est impossible d'atteindre ce triple but sans émettre un emprunt extérieur d'un montant considerable; il croit également qu'il serait du plus haut intérêt d'obtenir pour cette opération l'assentiment du Conseil de la Société des Nations.*⁸⁴⁸.

La solicitud de un préstamo financiero al organismo de Ginebra constituyó, como apuntó Medeiros Ferreira, una novedad para la política exterior de Portugal, “y hasta una hábil exploración de las recientes modificaciones que tuvieron lugar en la SdN”⁸⁴⁹.

Portugal, de esta forma, siguiendo la senda marcada por otros países europeos⁸⁵⁰, acudió al Comité Financiero con el objetivo de que la organización internacional ginebrina actuase de mediadora. Esta fue la única salida que Sinel de Cordes pudo concebir tras los fracasos republicanos relacionados con las indemnizaciones de guerra⁸⁵¹, y por las propias dificultades para la obtención de un préstamo por parte del Banco de Londres. La recuperación de Austria sirvió como ejemplo para explorar una nueva salida en el campo internacional. Así pues, en cierto modo, la solicitud del préstamo se concebía como una manera de poder compensar la intervención portuguesa en la SdN.

A finales de noviembre, el general Sinel de Cordes viajó a Lisboa (quedando como interino en la cartera de Finanzas, Manuel Rodrigues). Con este desplazamiento, aparte de rechazar intermediarios, evitaba que la institución militar se hiciese cargo de la situación. Además, con esta forma de actuar, se intentaba mejorar la imagen de Portugal ante las mismas fuentes de crédito, y colocar al Gobierno en diálogo directo con la SdN. La estrategia

⁸⁴⁸“El Gobierno portugués desea establecer un plan general de restauración financiera, estabilización monetaria y desarrollo económico. El Gobierno cree que es imposible lograr este triple objetivo sin emitir un préstamo externo de cuantía considerable; también cree que sería de gran interés obtener el consentimiento del Consejo de la Sociedad de Naciones para esta operación”. Traducción realizada por el autor. Proc. 48 Restauração financeira de Portugal. Empréstimo bajo los auspicios de la SdN (S1/ E8/ P1/ N.º 85114). Documento de la S.D.N. de 2 de diciembre de 1927. Contenido de la carta del Gobierno portugués a la SdN (24 de noviembre de 1927). En el proceso 48 del acervo de la Secretaría portuguesa de la SdN, presente en el Instituto Diplomático del Ministerio de Negócios Estrangeiros, el asunto está bien documentado por medio de los oficios de dicha Secretaría, así como de delegaciones y consulados del país en Berna, Bruselas, Madrid, París y Roma. Igualmente, es útil la correspondencia cambiada entre Augusto César de Almeida Vasconcelos y el ministro de Finanzas, António de Oliveira Salazar, tras el rechazo de Portugal del préstamo solicitado.

⁸⁴⁹MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit. p 51.

⁸⁵⁰ Países como Austria, Bélgica, Hungría, Grecia, o Bulgaria ya obtuvieron un préstamo de la SdN con el fin de reconstruir sus depauperadas economías. En el caso de Austria, tuvo unos resultados muy positivos.

⁸⁵¹“La falta de asistencia financiera internacional a Portugal al final de la guerra fue uno de los principales y más fuertes argumentos usados por el Gobierno de la Dictadura Militar, como un intento de obtener el deseado préstamo externo”. MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). O Comportamento Político dos Militares: Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX, Lisboa: Estampa, pp. 146-147.

de obtener la legitimación internacional del régimen frente a la comunidad internacional estaba también contemplada en esa forma de obrar⁸⁵².

No obstante, pronto comenzó a surgir un movimiento en frontal oposición a esta operación iniciada por el Gobierno de la Dictadura Militar. Estas voces discordantes provenían de la oposición democrática, conocida también como Liga de París⁸⁵³. Este grupo, con Afonso Costa a la cabeza, quería evitar a toda costa algo que consideraban, a todas luces, ilícito: que la República contrajera deudas sin el consentimiento del parlamento⁸⁵⁴. El que fuese otrora primer ministro de la Primera República de Portugal, Afonso Costa, se encontraba exiliado en París tras el golpe de estado del 28 de noviembre de 1926. Desde tierras francesas ejercía una activa oposición a las medidas tomadas por el nuevo Gobierno. Sus declaraciones, rotundas, difícilmente dejaban indiferente a nadie. Cuando fue preguntado acerca de la contratación de un préstamo ante la SdN, respondió de esta forma:

Qu'en pense M. Affonso Costa, ancien président de l'Assemblée, actuellement réfugié à Paris? Jadis, la Sainte-Alliance envoyait des soldats pour maintenir au pouvoir des gouvernements impopulaires. Elle en a péri. La Société des nations va-t-elle s'engager dans la même voie en fournissant de l'argent aux gouvernements que menace la colère des peuples⁸⁵⁵?

Sinel de Cordes, en una entrevista, lamentaba la oposición que los emigrados de París estaban llevando a cabo. Estos argumentaban la conjura política que se estaba llevando a cabo por un Gobierno desposeído de cualquier poder para pactar un préstamo, en connivencia con la SdN. “La característica más destacada de esa campaña antipatriótica fueron las cartas o anónimos introducidos por debajo de las puertas de las habitaciones”⁸⁵⁶:

⁸⁵²Cf. MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Cinco regimes na Política Internacional. Lisboa, Presença, p. 52.

⁸⁵³A Liga de Paris era composta por um grupo de exilados republicanos portugueses em França, dos quais se destacavam ilustres nomes como Afonso Costa, António Sérgio, Álvaro de Castro, Jaime Cortesão, entre outros. Este grupo, menospreciado por la Dictadura Militar sembró la desconfianza, y forzó a los banqueros a pedir a Portugal que recurriese a la SdN.

⁸⁵⁴Sobre este asunto vid. MARQUES OLIVEIRA, A. H. de Oliveira (1976). A Liga de Paris e a Ditadura Militar (1927-1928). Lisboa: Europa-América.

⁸⁵⁵Cit. MILENE CARVALHIO, S.Op. Cit., p. 3. ¿Qué piensa el sr. Afonso Costa, ex Presidente de la Asamblea, actualmente refugiado en París? En el pasado, la Santa Alianza envió soldados para mantener gobiernos impopulares en el poder. Ella pereció. ¿La Liga de las Naciones tomará el mismo camino al proporcionar dinero a los gobiernos amenazados por la ira de la gente?. Traducido por el autor de esta tesis.

⁸⁵⁶ Recorte de periódico sobre el empréstito portugués. AHMNE, 3º P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

*Los adversarios de la situación, después de haber actuado al lado de Gobiernos y banqueros extranjeros para contrariar la conclusión del préstamo, pretenden ahora ejercer una acción idéntica en la SdN. Es lamentable que se confundan de esta manera los intereses políticos con el interés nacional*⁸⁵⁷.

Un argumento muy repetido por los exiliados de la Liga de París, espurio según la postura oficial del Gobierno de la Dictadura, era la noticia acerca de la ilegítima trama que el Gobierno portugués estaba preparando para la obtención del préstamo. Ésta consistiría en presentar a la provincia de Mozambique como garantía del préstamo. La estrategia por obstaculizar la operación con la SdN, impelía a lanzar rumores sobre todo aquello que pudiese poner a la opinión pública en contra del Gobierno. Nada soliviantaría más al pueblo que cualquier confabulación acerca de la venta, cesión o cualquier forma de alienación de cualquier parte de las colonias de Portugal.

No obstante, la crítica y la oposición a préstamo solicitado “bajo la égida de la SdN” no sólo procedían desde extranjero, dentro del país, aparte de las reticencias volcadas por Salazar en el periódico católico *Novidades*, podemos encontrar otras declaraciones que están en completo desacuerdo con la gestión financiera del Gobierno. *Seara Nova*, como ejemplo de opinión contraria a los pasos dados por el ministro de Finanzas para la recuperación económica del país, manifestó abiertamente su rechazo sobre una cuestión que era de suma importancia para la vida nacional, especialmente “por la ignorancia en la que vive el país acerca de los actos administrativos”⁸⁵⁸:

*[...] no se ha consultado a la nación sobre si estaría dispuesta a aguantar, con los propios recursos, por medio de un préstamo interno [...]; que tampoco la nación fue oída sobre las necesidades financieras calculadas por el Gobierno, como fue aclarado en el contenido del plan general de mejora que el mismo Gobierno elaboró*⁸⁵⁹.

Después de la visita de Sinel Cordes a Ginebra, una delegación técnica se comprometió a visitar Portugal con el fin de tomar el pulso, in situ, a la situación económica

⁸⁵⁷Diário de Notícias, 16-12-1927

⁸⁵⁸Seara Nova, n°112, 22 de diciembre, 1927, p. 305.

⁸⁵⁹Ibid.

y financiera del país⁸⁶⁰. A finales de enero, una primera delegación llegó a la capital lusa con el objetivo de recabar informaciones de diferentes instituciones financieras⁸⁶¹. Antes de la visita de esta delegación, el Gobierno demandó detalles sobre algunos de sus componentes. En un telegrama enviado al ministro de Negocios Extranjeros, se recogían las apreciaciones sobre una de las autoridades que conformaban esa delegación encargada por el Comité Financiero de la SdN. En particular, se trataba de Albert Janssen, otrora ministro de Finanzas de Bélgica:

Me pareció un hombre simpático, animado, que tiene sincero aprecio por nuestro país, que tiene el deseo de que la encuesta que va a realizar con otras colegas tenga un resultado satisfactorio, y que permita llegar a una solución consecuente con los deseos del Gobierno portugués⁸⁶².

Al calor de esta solicitud de préstamo, asomaron dudosos personajes que, aprovechando la urgente necesidad de la adquisición del préstamo por parte de Portugal, pretendían, a través de operaciones oscuras (con pocos visos de credibilidad), embolsarse una sustanciosa cantidad, solo por servir de intermediario en la operación. Uno de esos timadores fue un tal Jules Albert Fink, con domicilio en Basilea. Fink, que pasaba por ser un persona con bastante influencia, se presentó en la delegación lusa diciéndose representante en Suiza de un grupo de grandes bancos americanos. Según él, podía facilitar la negociación del préstamo. Sin embargo, esa ostentosa acreditación fue desmentida por el delegado en Suiza, António Maria Bartolomeu Ferreira, que, tras múltiples indagaciones, y sospechar que dicho ofrecimiento carecía de bases sólidas, pudo descubrir que dicho personaje era un completo desconocido entre los medios bancarios en la ciudad en la que decía residir⁸⁶³.

António de Oliveira Salazar, en este contexto de ruina financiera, llevaba tiempo escribiendo artículos (y publicándolos en primera página) para la revista católica *Novidades*. Salazar, a la sazón catedrático en la Facultad de Derecho de Coímbra, se mostraba en favor

⁸⁶⁰Uno de esos peritos que conformaba esa delegación técnica declaró: “vuestro país tiene recursos poderosos , y en un porvenir, no lejano, Portugal será otra Bélgica” AHMNE, 3° P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

⁸⁶¹Primera delegación técnica de la SdN estaba liderada por Alexandre Lovedeay (asistente en la Universidad de Oxford.) Junto a él estaba los suecos Jacobsson y Husgan Rosenborg,; Jacques Rueff, antiguo profesos del Instituto de Estadística da Universidad de Paris. En cuanto a la segunda delegación, estaba compuesta por Léopold Dubois, Albert Janssen y o conde de Chalendar.

⁸⁶²Legación de Bruselas, doc. 48 Oficio firmado por Alberto de Oliveira, 1 de Febrero de 1928. AHMNE, 3° P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

⁸⁶³Oficio para el MNE 18 de enero de 1928. Legación en Suiza. AHMNE, 3° P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

del préstamo “siempre y cuando no implicara una injerencia en los asuntos internos portugueses”⁸⁶⁴:

*[...] sobre la inconveniencia del apelo a la SdN ya se expresaron sus desventajas, y teniéndose en cuenta el hecho de una desenfrenada especulación política, no es éste el momento para agitar más el asunto acerca del cual, y para el que no bastan las promesas de que no serán permitidas injerencias en los asuntos, y en la vida de la nación; y la esperanza de que los hechos no excedan las intenciones del Gobierno*⁸⁶⁵.

En ese mismo sentido, Sinel de Cordes dejaba bien clara su postura en torno a esta cuestión: “No cerraré en mi nombre cualquier acuerdo o contrato que conllevara el más insignificante ataque al orgullo nacional”⁸⁶⁶.

Las sutiles críticas de Salazar, por medio de sus artículos, amén de la estrategia propagandística de los exiliados republicanos en París” fueron acentuado la gradual erosión de apoyo al préstamo externo entre la opinión pública”⁸⁶⁷. Aunque los propósitos que estimulaban ambas situaciones eran dispares, gradualmente convergieron en un mismo destino.

Sinel de Cordes, por motivos de salud (que le provocaron su muerte semanas después), fue sustituido de forma interina por Ivens Ferraz. Éste se desplazó a Ginebra, junto con el gobernador del Banco de Portugal (António José Malheiro) para seguir las reuniones con el Comité Técnico Financiero. En estas sesiones se trataron tres puntos fundamentales: la fluctuante deuda portuguesa, la situación en la que se encontraba el banco de Portugal y el Presupuesto General del Estado. Sin embargo, el Consejo de la SdN, no viendo muy clara la situación, decidió aplazar hasta junio toda resolución definitiva sobre el préstamo a Portugal, después de aprobar, sin debate, el dictamen de los peritos.

⁸⁶⁴TELO, A y TORRE GÓMEZ, H. de (2000). Op. Cit., p.114.

⁸⁶⁵OLIVEIRA SALAZA, A. “O empréstimo externo”. *Journal Novidades*, 3 de enero de 1928.

⁸⁶⁶Entrevista concedida ao Diário de Notícias de 21-12-1927.

⁸⁶⁷FERNANDES, P.M. (2014). “Da dívida de guerra ao empréstimo externo: perspectivas dos movimentos políticos e da opinião”. *Revista Portuguesa de História*, XLV, p. 63. ISSN: 0870.4147DOI: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4147_45_3 p.63

Esta moratoria, más la presión de prensa nacional, que aconsejaba el intento de un “préstamo interior”⁸⁶⁸, llevó a que, finalmente, imbuido de un “nacionalismo financiero”, el Gobierno de la Dictadura Militar rechazara los requisitos, inapelables, impuestos por la SdN para que se efectuase la concesión del préstamo⁸⁶⁹. El Gobierno de Portugal, previendo una intervención contraria a su dignidad nacional, prefirió renunciar y salir a flote de su situación con sus propias fuerzas. En la nota oficiosa, publicada el 9 de marzo de 1928, el Gobierno declaraba:

El comité financiero de la Sociedad de Naciones propuso a los delegados portugueses en Ginebra el aplazamiento para la sesión de julio próximo la discusión ahora iniciada acerca de la emisión de un préstamo, bajo los auspicios de la misma Sociedad. Este aplazamiento deriva de no haber llegado a un acuerdo sobre las dos condiciones propuestas por el comité y que nuestros delegados, de acuerdo con el Gobierno, no aceptaron, sino sobre las cuales el mismo comité insistía.

Esas condiciones eran, en resumen: creación de un agente de comunicación, junto al Gobierno portugués con funciones de control; y la autoridad de que un comité financiero pudiese enviar a Portugal, en caso de que el gobierno dejase de cumplir el protocolo, una comisión de tres miembros para administrar las recetas consignadas al servicio del préstamo.

[...] no serían aceptadas cualquier condición que, de lejos o cerca, hiriese el orgullo nacional, nuestros delegados no aceptan las condiciones impuestas ni el aplazamiento sugerido, recuperando así el Gobierno su libertad para proseguir las negociaciones del préstamo, donde y como entienda⁸⁷⁰.

El rechazo de Portugal a supeditarse a las imposiciones de la SdN y optar una reconstrucción financiera con los propios recursos, daba la victoria, de manera irónica al

⁸⁶⁸A Voz manifestaba que “el país, vería con gusto que Portugal abandonase toda relación para este asunto con la Sociedad de Naciones”. O Século, afirmaba que debía “ser puesto en práctica, cueste lo que cueste, el plan de reconstrucción financiera que ha sido presentado a Ginebra, y de este modo Portugal podía resolver la situación, si sujetarse a tuteladas vejatorias”. AHMNE, 3° P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

⁸⁶⁹El Gobierno portugués presentó dos contrapropuestas en las que garantizaba la mayor lealtad para los derechos de los suscriptores, pero el comité mantuvo su punto de vista. AHMNE, 3° P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

⁸⁷⁰Nota oficiosa del Gobierno, Diario de Noticias de 9 de marzo de 1928.

grupo disidente exiliado en París⁸⁷¹. La prensa del país vecino, de manera tendenciosa, y con una argumentación fundamentada en el rechazo del préstamo por motivos de política interior, señalaba el fracaso de la campaña llevada a cabo por los emigrados. Sin embargo, la forma de obrar de la SdN hacía pensar lo contrario: las duras condiciones estipuladas enfatizaban las dudas sobre la solvencia de Portugal. Un escepticismo compartido surgió en torno a la SdN: el del Gobierno, como consecuencia de las condiciones “leoninas” asignadas desde Ginebra; y el de los emigrados políticos, tras constatar que dicho organismo, a pesar de las llamadas de atención para que no atendiese la solicitud de préstamo, reconocía la constitucionalidad del empréstito y, con ello, la legitimidad gubernamental.

El presidente de la república, el general Carmona, tras el rechazo de Portugal a aceptar las condiciones impuestas por el Consejo Financiero para la concesión de un empréstito, concedió una entrevista al Diário de Lisboa en la que expresó lo siguiente:

Estamos en condiciones para emprender la obra de resurgimiento y saneamiento financiero a que espera la nación entera. Pero para ello es necesario el empréstito exterior, que hemos solicitado de la Sociedad de Naciones. Trataremos de realizarlo, y yo afirmo con toda sinceridad y estoy absolutamente convencido de ello, que lo haremos en condiciones absolutamente dignas y satisfactorias para Portugal⁸⁷².

Para otro periódico, *ABC*, el general Carmona añadió que permanecería “en el poder para proceder a la obra de resurgimiento y saneamiento económico que el país reclama, y que para ello sería necesario un empréstito exterior”⁸⁷³. Igualmente, lamentaba, lo ocurrido en la SdN, pero señalaba la “ventaja obtenida con las declaraciones de los peritos extranjeros que afirmaba que Portugal es un país en condiciones excelentes de solvencia para cualquier

⁸⁷¹La prensa de la dictadura de Primo de Rivera no dudó en hacerlos responsables del fracaso de las operaciones del préstamo ante la SdN, y de las condiciones impuestas, “por temor, por parte de ese organismo: “¡Ah!, pero ¡qué gran enseñanza encierra esa situación de Portugal! Para mejorar la Hacienda pública se derribó la monarquía y fuimos a la República. Después... ¡ya se ha visto lo que ha ocurrido! Hoy está financieramente Portugal mucho peor de lo que estaba, y esos políticos republicanos del viejo régimen, enemigos del general Carmona, todo lo que han sabido hacer es una propaganda antipatriótica-suicida a la par-contra el pago de los compromisos financieros que adquiriese en el extranjero la actual situación política portuguesa! ¡Quién sabe si por eso habrá extremado las precauciones la Sociedad de Naciones hasta llegara a herir la dignidad nacional del país vecino! ¡Unos republicanos que fueron incapaces de salvar al país, y que ahora lo son para cruzarse de brazos y dejar que otros lo salven! ¡Fatal ejemplo de lo que puede la pasión política!” Recorte de prensa española (no se aprecia a qué medio pertenece, pero pensamos que es *ABC*). AHMNE, 3º P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

⁸⁷²El Sol se hace eco de la entrevista en el Diário de Lisboa. AHMNE, 3º P, A.3, M35-36/ S1. E8. P1/ 85114.

⁸⁷³*ABC*, 9 de marzo de 1928

empréstito con grandes bases de rápido desenvolvimiento y valiosísimos recursos naturales”⁸⁷⁴.

Por lo tanto, cuando Portugal sintió que su dignidad nacional entraba en juego, decidió huir de la mediatización, sin permitir que las razones financieras adquiriesen tal primacía que llegasen a sojuzgar a la independencia nacional.

Tras el fracaso sobre la operación del préstamo externo, Ivens Ferraz fue sustituido por José Vicente de Freitas, quien rápidamente fue reemplazado por António Oliveira de Salazar⁸⁷⁵. Salazar intentaba, aunque por otra senda, “implementar las mismas medidas que fueron impuestas por la SdN a los pueblos que recurrieron a ella, y que Portugal había rechazado”⁸⁷⁶. El nuevo ministro de Finanzas, con su batería de propuestas, aparte de buscar la recuperación financiera del país de forma independiente, pretendía la consecución de una fortaleza política nacional que estuviese íntimamente ligado al desarrollo económico del país. Éste despegue financiero se llevó a cabo en poco tiempo, pues a principios de 1929, las cuentas provisionales acusaban un saldo positivo que permitía considerar “solidamente establecido el equilibrio presupuestario”⁸⁷⁷.

Así pues, puede decirse que Oliveira Salazar es hijo indirecto de la SdN. Su toma de posición de la cartera de Finanzas, fue consecuencia del rechazo por parte de los responsables de la Dictadura Militar a las condiciones del préstamo aplicadas por la SdN. Su plan, plasmado en un discurso pronunciado el 9 de junio de 1928⁸⁷⁸, consistía en atajar el problema financiero que venía padeciendo Portugal “poniendo la casa en orden”: reducción de gastos y equilibrio presupuestario. En una entrevista concedida al *Diário de Notícias* afirmó que:

⁸⁷⁴Ibid.

⁸⁷⁵Naciendo una gran enemista entre ellos.

⁸⁷⁶Editorial de António de Oliveira Salazar intitolado “O Melhor Caminho», publicado a 10 de Março de 1928 no jornal católico Novidades” Cit. MEDEIROS FERREIRA, J. (1992). *O Comportamento Político dos Militares: Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*. Lisboa: Estampa, pp. 153-154.

⁸⁷⁷Diario de Lisboa, n°2372, 2 de enero, 1929. p. 1. “ El 31 de octubre habíamos cobrado más 134 mil contos de ingresos (conto se usa para referirse a más de 1.000 escudos) de lo que estaban previstos en el presupuesto; y habíamos gastado menos de 31 mil contos de que contábamos con gastar.

⁸⁷⁸Discurso en el cuartel general de Lisboa de 9 de junio de 1928. Discursos, Vol, I 4ª ed, Coimbra, Coimbra Editora, 1961, pp. 9-19.

“la futura obra de fomento tenía que partir de la repatriación de los capitales privados y que la función del Estado era crear las condiciones para que así ocurriera, a través de un sacrificio momentáneo”⁸⁷⁹.

3.8 La actitud portuguesa ante el “Memorándum Briand”

Este capítulo, dedicado a lo que la historiografía denomina como Memorándum Briand⁸⁸⁰, ya no es solo capital para poder apreciar los orígenes de la actual Unión Europea, sino también para evaluar la dirección que estaba tomando la política exterior de Portugal en aquellos momentos. A través de la respuesta que Portugal le dio a dicho proyecto, ya podemos advertir muchas pistas con las que poder valorar la “realidad internacional de la década de los treinta por las diferentes vertientes que se articulan y, sobre todo, por los debates que suscitó”⁸⁸¹. Afrontamos este apartado con el propósito de realizar una restauración de la importancia y significado del Memorándum Briand en función de lo que representó para Portugal.

Pero antes de pasar a analizar la postura portuguesa frente a este asunto, creemos conveniente clarificar algunos puntos del Memorándum Briand. A finales de la década de los veinte, en el contexto de la Asamblea de la SdN, se originó un debate acerca de la idea de Europa como proyecto con el que constituir una unión federal entre los países de viejo continente. Fue este un momento crucial en la historia de la génesis de la actual Unión Europea. Aristides Briand (“el tambor de la paz”⁸⁸²), ministro de Asunto Exteriores de

⁸⁷⁹TELO, A y TORRE GÓMEZ, H. de. Op. Cit., p.114.

⁸⁸⁰Aristide Briand, político francés y premio Nobel de la Paz en 1926 realizó un gran esfuerzo para crear un proyecto europeo de derechos políticos en el período de entreguerras. Dicho proyecto, conocido como el “Memorándum Briand”, es considerado por contener los antecedentes de la actual Unión Europea. En ella se defendía una federación europea que aspirase a la prosperidad económica bajo los pilares de solidaridad y la cooperación política y social.

⁸⁸¹PACHECO, C. (1999). Op. Cit., p. 74.

⁸⁸²Se ganó ese remoquete por ser uno de los impulsores del Pacto de París, también conocido como Pacto Briand-Kellogg, firmado por quince Estados el 27 de agosto de 1928. Los países signatarios declararon, con la mejor voluntad posible, evitar la repetición de cualquier guerra, es decir, renunciar a la guerra como mecanismo para la resolución de conflictos internacionales. Seara Nova hablaba en estos términos de A. Briand: “todos los que en el salón noble de Casa de Orsay asistieron a la firma del Pacto de Kellogg, pudieron apreciar el valor de ese hombre, capaz de sostener, entre los representantes de razas y de pueblos numerosos, los lazos de seducción personal, y de arrebatarnos, por un momento tanto la voluntad como la misma esperanza”. Seara Nova, nº131, 4 de octubre, 1928, p. 208.

Francia, en el transcurso del debate general, con motivo de la discusión del Informe presentado ante la X sesión ordinaria de la Asamblea⁸⁸³, centró su intervención en lo que él denominó “la paz económica”. Fue dentro de este ámbito cuando manifestó con mucha “prudencia, para evitar la improvisación, y con temor de sobrepasar las competencias de la Sociedad”⁸⁸⁴, la construcción de una Unión Europea. Recordó aquí que la SdN “nunca ha dejado de preconizar el acercamiento entre los pueblos y la uniones regionales”⁸⁸⁵.

El objetivo no era otro más que el establecimiento de unos lazos de tipo federal entre los diferentes pueblos de Europa. Su idea nuclear quedó bien definida cuando formuló las siguientes palabras: “estos pueblos deben tener en todo momento la posibilidad de entrar en contacto, discutir sus intereses, adoptar resoluciones comunes, establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, de ser necesario, afrontar cualquier circunstancia grave que pudiera surgir”⁸⁸⁶. Así, atendiendo a la antedicha definición, el Memorandum su Organization d’un Regime d’Union Fédérale Européenne, conocido por el genérico nombre Memorandum Briand, no dejaba ser un proyecto concebido bajo la subordinación de la SdN⁸⁸⁷, y a semejanza de ésta.

A. Briand, a raíz de las buenas relaciones mantenidas con Alemania desde el Tratado de Locarno (1925), y, muy especialmente, a través de la amistad con su ministro de Relaciones Exteriores⁸⁸⁸, se sintió impulsado en la proposición de un plan de Estados europeos organizados de tal manera que crearan una suerte de lazo federal⁸⁸⁹.

La primera reacción de Portugal, por medio de su delegado en Francia, fue la de declarar que Briand no hacía más que retomar el Pacto de Ginebra, aislándola en el ámbito

⁸⁸³Sobre la obra desarrollada por la Sociedad el año anterior (5 de septiembre de 1929).

⁸⁸⁴GAMARRA, CHOPO, Y. y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (coord.). Op. Cit. p 369.

⁸⁸⁵Ibid.

⁸⁸⁶Intervención de Briand en la VI Reunión plenaria de la Asamblea de la Sociedad de Naciones, 1929. Cit en Íbidem. En cuanto a grave circunstancia, Briand tenía en mente la situación económica mundial y, en especial lo escrito por Kalergi: “: la salvación es la unión política y económica de todos los Estados europeos, desde Polonia a Portugal en una confederación de Estados”, p31.

⁸⁸⁷Una organización que era, a todos los efectos, universal.

⁸⁸⁸Gustav Stresemann. Ambos, denominados los “apóstoles de la paz”, compartieron el Premio Nobel de la Paz en diciembre de 1926.

⁸⁸⁹MEDEIROS, J (1995).” Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa”. *Política Internacional* Vol. 1, N.º 11, Primavera-Verão, p. 2.

europeo, con la esperanza de que ese sistema, más limitado, alcanzase también resultados más eficaces⁸⁹⁰.

3.8.1 Principios fundamentales de la tesis paneuropeísta

La idea de “intentar conseguir un fortalecimiento europeo que permitiera al continente recuperar el papel histórico que había desempeñado desde hacía siglos, y que a la vez evitara la desunión entre las potencias”⁸⁹¹, constituía el pilar de las tesis pan-europeísta que desde hacía varios años venía defendiendo Coundenhove-Kalergi⁸⁹².

Para R. Coundenhove-Kalergi, la condición *sine qua non* para la construcción de una Europa fuerte y unida era “la voluntad de los europeos”⁸⁹³. Era ésta la única fuerza que, según él, podía hacer realidad a *Pan Europa*. La dimensión económica, más allá de la política, en este proyecto, recogido más tarde por Briand su Memorándum, era capital para la consecución de una nueva Europa unida:

*Entre la Escila de la dictadura militar de rusa y la Caribdis de la dictadura financiera americana solo hay un camino estrecho que conduce a un futuro mejor. Ese camino se llama Pan-Europa, y significa que Europa debe ayudarse a sí misma constituyéndose en una unión político-económica*⁸⁹⁴.

De igual manera, este precursor⁸⁹⁵ del movimiento Paneuropeo, también se adelantó a las críticas, aunque en un sentido inverso, que lanzaron la mayoría de los 26 Estados que fueron cuestionados acerca de la consideración del Memorándum. Para Kalergi, aunque

⁸⁹⁰Carta de la legación de Portugal en Francia al MNE, 4 de junio de 1939. AHMNE, Unión Federal Europea, 3º piso, A.4, M226.Prc 47/30

⁸⁹¹MENCHEN, Mª. Tª (1985). “La actitud de España ante el Memorádum Briand (1929-31)”. *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, nº 2, p. 416.

⁸⁹²Aristócrata de origen austriaco, autor de la obra PanEuorpa.

⁸⁹³COUNDENHOVE-KALERGI, R. (2010). *Pan-Europa*. Madrid: Encuentros, p. 9.

⁸⁹⁴Ibid, p.13.

⁸⁹⁵En puridad fue Lenin quien esgrimió la idea de unos Estados Unidos republicanos de Europa como vía revolucionaria con la que conseguir la victoria del socialismo. Vid. LENIN, V.I. (1915). “La consigna de los Estados Unidos de Europa”. *Sotsial-Demokrat*, nº. 44, 23 de agosto.

sostenía que la SdN significaba un “enorme avance en el desarrollo de la humanidad”, adolecía del defecto de una organización inorgánica:

*En lugar de agrupar orgánicamente pueblos y a los Estados del mundo según sus afinidades económicas, culturales y geográficas, agrupa mecánicamente, y sin tener en cuenta la geografía, la historia, la cultura y economía, Estados grandes y pequeños, asiáticos y europeos, vecinos y lejanos, como si se tratara de ladrillos*⁸⁹⁶.

Otro punto clave que remarcaba Kalergi para sostener que Pan Europa no quedaba desfasado, ni desplazado por el organismo de Ginebra, era el hecho de que la mayoría de los problemas que se discutían en la SdN eran europeos. Así pues, atendiendo a sus palabras, la SdN de Ginebra convertía a Europa en “el objeto de la política mundial”.

Igualmente, esta idea de los Estados Unidos de Europa estuvo presente en el espíritu de Locarno⁸⁹⁷. Desde el armisticio nunca se realizó un esfuerzo tan honesto para establecer una paz real entre las naciones de Europa y “nunca un grupo de hombres se reunió con el más noble deseo de calmar, reconciliar y tranquilizar”⁸⁹⁸. Las dudas sobre la unión de los pueblos de Europa, a pesar de los esfuerzos de hombres como Briand y Stresseman, seguían ensombreciendo el camino de tan deseado proyecto. Si bien Alemania parecía haber olvidado todo sueño imperialista⁸⁹⁹ “el futuro de mundo pertenecía a los grandes bloques continentales más homogéneos desde el punto de vista geográfico, de más íntimas afinidades morales y de recursos más poderosos: las Américas, el bloque ruso-asiático, los Estados Unidos británicos, tal vez”⁹⁰⁰. El escepticismo del Diario de Lisboa (con una serie de premisas incapaces de alcanzar por Europa⁹⁰¹) sobre esta cuestión fue recogido con las siguientes palabras:

⁸⁹⁶Ibid, p.13.

⁸⁹⁷Chamberlain, declaró a los periodistas, tras un banquete celebrado en homenaje a lo pactado en Locarno, que “este feliz resultado, no es debido a ésta o aquella delegación; es una obra común. Estamos todos embargados del mismo espíritu de buena voluntad, de los mismos deseos de conciliación, y de la firme resolución de vencer todas las dificultades...Cuando volvamos a nuestros países llevaremos acuerdos realizados en común sobre los que nadie podrá ver el triunfo de aquel sobre éste, porque entonces nuestro acuerdo sería un desacuerdo. Nos reunimos aquí por primera vez para concluir un acuerdo mutuo bajo la base de la más perfecta igualdad. De esta conferencia de Locarno resultará para Europa, no una paz impuestas, sino una paz libremente consentida por todos y que dará a todos los pueblos el alivio tras muchos años de sacrificios y de sufrimiento”. Diario de Lisboa, n°1389, 19 de octubre, 1925, p. 1.

⁸⁹⁸Diario de Lisboa, n°1383, 12 de octubre, 1925, p. 1.

⁸⁹⁹“Su verdadera revancha estaba en el renacimiento económico”. Ibid.

⁹⁰⁰Ibid.

⁹⁰¹Inalcanzables parecían también los tratados de arbitraje entre Alemania y Polonia, o entre Alemania y Checoslovaquia, que gracias a los Acuerdos de Locarno dejaron de ser considerados como utopías.

Los Estados Unidos de Europa exigirían que los pueblos de Europa se conocieran mutuamente, se apreciaran, se penetrasen de ideas y sentimientos de manera profunda y amplia. Y la diplomacia, juzgada por sus habituales modalidades de acción, es incapaz de establecer ese conocimiento indispensable. Ese sería el trabajo supremo de las élites: de todos los que saben pensar, orientar, prever, actuar...

Que por encima de todas las fronteras, los hombres de buena voluntad se entiendan; que los pueblos se conozcan en el terreno positivo de sus ideas, de sus intereses, de sus aspiraciones, de sus necesidades diarias.

Solo cuando los pueblos de Europa se conozcan, cuando puedan conciliar sus mutuos intereses y prever sus comunes destinos, la federación de los Estados Unidos de Europa dejaría de ser la generosa quimera de viejos románticos para su realización, casi espontánea⁹⁰².

Poco tiempo antes que Briand presentase su proyecto, Coudenhove-Kalergi se desmarcó con la idea promover la reunión de una conferencia preparatoria de Unión Paneuropea. Para Seara Nova, el texto que Karlegi dirigió a los gobiernos de Europa, a parte de ser digno de aplauso, por su espíritu, no atentaba contra el equilibrio del mundo, ni suponía una restricción para la libertad de movimiento de la SdN: la Unión de Europa sería entonces un auxiliar muy poderoso⁹⁰³.

3.8.2 El contenido del “Memorándum Briand”

⁹⁰²Ibid.

⁹⁰³“Hace 40 años que los representantes de los Gobiernos de todas las repúblicas americanas se reunieron en una primera conferencia panamericana para lanzar las bases de una organización continental. [...] Europa debe seguir este gran ejemplo y, tras los 10 años que han transcurrido desde la guerra, convocar la primera conferencia paneuropea. Estos años no han traído a Europa la paz a la que se aspiraba. Se calmaron los cañones, pero el combate continúa con las armas del odio, del rencor, la mentira, la opresión, la calumnia, el chantaje, las alianzas, las contra-alianzas [...] La SdN ha dado pruebas de ser una institución que no basta para semejante obra y que, paralelamente a la solidaridad de los hombres, en general, existe una solidaridad europea y, al lado de los intereses de la humanidad, unos intereses europeos particulares. Es por ellos por lo que en Europa, la SdN debe ser completada por una organización pan europea, como en América lo es por una panamericana. Tras 10 años, los grandes cuestiones europeas continúan sin solución: desarme, seguridad, protección de las minorías, supresión de las aduanas. Estos problemas que representan un interés vital para Europa, solo pueden ser resueltos sobre una base europea” Seara Nova, n° 149, 7 de febrero, 1919, pp.76-77.

El Memorándum del político francés, con un formato a manera de cuestionario, consistía en algo más de 6.000 palabras⁹⁰⁴, y principiaba con una amplia introducción, o preámbulo, a modo de justificación, sobre la situación en que se encontraba Europa. Este “prólogo” puede ser sintetizado en cuatro puntos⁹⁰⁵ vitales que se van reiterando de distinta manera, y en varias ocasiones, a través de todo el Memorándum:

- El primer punto hace referencia a la falta de acuerdo existente entre los Estados, lo cual podía poner en peligro la seguridad de los mismos y la paz de Europa. Esta falta de entendimiento, que se hacía notar de forma más evidente en el ámbito económico, “regido estrictamente por la cuestión de la seguridad”, acuciaba la necesidad de moldear una conciencia de responsabilidad colectiva federal. La subordinación general del problema económico al problema político venía dada porque se consideraba que cualquier progreso de unión económica, sería determinado por la cuestión de la seguridad, aspecto éste que estaba ligada al campo de la unión política.
- En un segundo punto, en relación a lo anterior, se insiste en la búsqueda de una fórmula de cooperación que aleje la fragmentación europea, que de no superarse, podría llegar a afectar la acción de la SdN acentuando “la debilidad de la autoridad de ese organismo”. Por lo tanto, era necesario crear, en el cuadro de la SdN, una “Asociación Europea” que armonizase los intereses de los Estados del continente europeo. Con ello, se pretendía tranquilizar a los que temían que el proyecto de Unión Europea supusiera una marginación o interferencia con la institución ginebrina. Éste, al contrario, incrementaría su crédito a través de la progresión de las naciones europeas. De este modo, “el Memorándum puede ser interpretado como la propuesta para la formación de un bloque regional en el ámbito de una realidad más vasta”⁹⁰⁶.
- En tercer lugar se destaca que la proyectada Unión no estaba dirigida contra nadie: “(...).La representación europea de la organización podría no ser contraria a cualquier

⁹⁰⁴http://webapp1.dlib.indiana.edu/collections/lon-un/league_era/briand/docs/bripm002.pdf

⁹⁰⁵MENCHEN BARRIO, M^a T. (1985). “La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)”. Revista de Estudios Internacionales, vol. 6, n°2 abril-junio, p.421.

⁹⁰⁶PACHECO, C. Op. Cit., p.76.

combinación étnica fuera de la Liga, tanto en Europa o en otros continentes, más de lo que podría ser para la Liga misma”⁹⁰⁷.

- Por último, para no implantar la duda o la desconfianza en ningún Estado, se asegura que el “lazo federal” que unirá a los distintos Estados, “basado en la idea de unión y no de la unidad”, se establecería respetando la independencia y la nacionalidad soberana de cada Estado.

Es importante señalar que para el autor de este proyecto, la “Unión de Estados Europeos” por él concebida, estaba comprendida bajo la forma de una federación regional que encontraba su amparo legal en el artículo 21 del Pacto de la SdN⁹⁰⁸. Por lo tanto, la idea para la creación de unos Estados Unidos Europeos se nutría a través de un artículo del Covenant de la SdN destinada a resolver una situación creada por la Doctrina Monore⁹⁰⁹.

No obstante, A. Briand consideraba insuficiente el Pacto como para poder encarar la agitada vida internacional⁹¹⁰, y, aunque si bien es cierto que la SdN había procurado estudiar soluciones que velaban por un mejoramiento del bienestar general de los países representados, también es verdad que esas tentativas no dieron los resultados esperados por las enormes divergencias de los intereses, especialmente entre los puntos de vista económicos y políticos de los interesados. Creía Brian que el problema europeo tenía características y naturaleza propias, tanto de orden político como económico, y, por consiguiente, procuró insertar en su proyecto fórmulas idénticas a las que organizaban el Pacto de Ginebra para afrontar la solución europea en lo tocante a su existencia colectiva cotidiana, y al progreso de su bienestar. Se buscaba, pues, establecer una existencia continental mejor organizada, más corriente, más productiva, más fértil y rica. Por lo tanto, Briand no pretendía aislar el nuevo organismo europeo del Pacto de la SdN y, con el fin de alejar toda sospecha, establecía la reserva de que la cooperación europea debería ser asegurada en conexión con ésta, en

⁹⁰⁷ <https://www.wdl.org/en/item/11583/view/1/4/> (traducción del francés realizada por el autor).

⁹⁰⁸ “Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, (ententes regionales), como la doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente pacto”. Art. 21. http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Doc.Naciones%20Unidas/Pacto%20de%20la%20Sociedad%20de%20las%20Naciones.pdf

⁹⁰⁹ http://webapp1.dlib.indiana.edu/collections/lon-un/league_era/briand/docs/bripm002.pdf. McDONADL, J (1930). “Briand and the United States of Europe”. *The World today*, 79, June, p.4.

⁹¹⁰ Enlaza con las crítica de Kalergi a la SdN como principal escollo para la formación de Pan Europa.

condiciones que, más allá de poder debilitar la autoridad de la SdN, tendiera a facilitar su obra en beneficio de todas las naciones incluso, las extra europeas. Con todo ello, aunque el Memorándum estaba íntimamente subordinado a la SdN, en el fondo, el mismo Briand no hacía más que retomar el Pacto de Ginebra aplicando los límites de Europa, con la esperanza de que este sistema más limitado alcanzase resultados eficaces⁹¹¹.

Tras esta introducción, el proyecto de Unión Europea quedaba estructurado en cuatro amplios apartados, en los que se recoge lo esencial de su organización interna y las posibles funciones a desempeñar⁹¹²:

I. La necesidad de un pacto de orden general que afirme la unión moral de los europeos y que depare la solidaridad entre todos.

II. La estructura del organismo, que se presenta integrado por:

- a) Un órgano representativo responsable denominado “Conferencia Europea”.
- b) Un órgano ejecutivo bajo la forma de “Comité Político Permanente”.
- c) Una Secretaría.

III. En este apartado se intentan fijar por adelantado las normas esenciales que debían determinar las concepciones generales del Comité Europeo y que en el Memorándum quedaban en principio estipuladas de la siguiente forma:

- a) Subordinación general de lo económico a lo político.
- b) Federación fundada sobre “la idea de Unión y no de Unidad” (matización que, según Briand, servía para garantizar la independencia y soberanía de cada Estado y a la vez aseguraba la solidaridad colectiva).
- c) Acercamiento de las economías europeas realizado bajo la responsabilidad política de los gobiernos solidarios.

⁹¹¹PACHECO, C. (2004) “Portugal e o Memorandum Brian: análise da proposta de uma federação europeias no contexto da Sociedade das Nações, 192901932”. *Revista Clío do Centro de Historia de Universidad de Lisboa*, vol. II, pp. 196.

⁹¹²MENCHEN BARRIO, M^a T. (1985). Op. Cit, p.421.

IV. Este último apartado recoge una serie de sugerencias sobre posibles temas de cooperación, que se podrían discutir en la primera reunión que se celebrase tras la constitución de la “Asociación”.

3.8.3 La acogida europea del “Memorándum Briand”

Las diferentes respuestas⁹¹³ de los veinte y seis países, interrogados para evaluar el proyecto de la Europa federal, fueron llegando entre el 25 de julio y el 4 de agosto de 1930⁹¹⁴. Éstas oscilaban entre la cautela más o menos acentuada, hasta aquellas otras que consideraban la idea de una Unión Europea como un proyecto inviable. No cabe duda de que el requerimiento del Gobierno francés promovió una animada discusión en torno del proyecto de Briand.

Podríamos sintetizar todas las respuestas en cuatro grandes grupos: reprobación de la primacía que se le daba al aspecto político, a expensas del económico; la preferencia por un contexto universal, ya establecido por la SdN, que por un europeo más acotado; la sugerencia acerca de la integración de aquellos Estados europeos no miembros de la SdN (URSS y Turquía) dentro de todas las asociaciones u organizaciones que se concibían dentro del marco de Europa; y finalmente, la insistencia sobre ciertas responsabilidades extra europeas que debían ser inherentes a la Unión Europea.

A pesar de que la propuesta francesa postulaba la necesidad de la subordinación de la cuestión económica a la política, fue en la esfera económica en la que se verificó las tentativas concretas en busca de una unión. Tres fueron las razones:

- En primer lugar, porque era la vía que, teóricamente, suscitaba menos conflictos.
- En segundo lugar, porque subyacente a este contexto estaba el crash de 29, cuyos efectos se comenzaron a dejar sentir más acentuadamente en 1930. Esta situación demandaba medidas reparadoras.

⁹¹³El documento del proyecto Briand fue enviado en a los 26 Gobiernos europeos, en mayo de 1930, para fuese estudiado y, posteriormente, emitiesen una opinión al respecto.

⁹¹⁴La primera en llegar fue la española. La última, la suiza, Vid. MENCHEN BARRIO, M^a T. Op. Cit., p.422.

- Por último, porque a pesar de las divisiones políticas y de un creciente proteccionismo, desde 1924 la mundialización de la economía venía experimentando una rápida aceleración. Esto provocaba la multiplicación de acuerdos comerciales a nivel mundial, lo cual hacía más viable una aproximación económica como vía de formación de una unión europea⁹¹⁵.

Portugal por su parte, a través de su ministro de Negocios Exteriores, se comprometió a considerar dicho proyecto con la suficiente prudencia y atención que exigía el asunto. Pero, previendo el cambio de impresiones entre los diferentes países, antes de trasladar la respuesta definitiva que reflejase la postura oficial del Gobierno portugués, dio instrucciones para que se recogiesen las dispares opiniones que el Plan Briand provocaría entre los diversos medios gubernativos y diplomáticos de cada país europeo⁹¹⁶.

A partir de estas directrices, los diferentes delegados lusos, que estaban repartidos por Europa, comenzaron a enviar informes en los que se plasmaban las numerosas observaciones que iban recopilando a través de las conversaciones mantenidas con distintas personalidades, tanto de medios diplomáticos, como de medios políticos extra gubernamentales.

De entre estos informes enviados al ministro de Negocios Exteriores, destaca, por su nivel de detalle, el aportado por el delegado de Portugal en Francia⁹¹⁷, el 4 de junio de 1930. En él informaba que las opiniones de estaban siendo evacuadas por los diferentes países interrogados eran, en su mayor parte, desfavorables al proyecto, aunque en principio “la idea se consideraba simpática”. Igualmente, dejaba saber que un gran escepticismo dominaba el espíritu de casi todas las personas con las que tuvo ocasión de hablar acerca el Memorandum. Añadía que esta desconfianza se iba tornando en antagónica entre los más fieles adeptos del organismo ginebrino⁹¹⁸.

⁹¹⁵PACHECO, C. (2004), p. 118.

⁹¹⁶AHMNE, telegrama nº 43 del ministro de Negocios Exteriores, Fernando Branco, con instrucciones de ponerse al corriente por las impresiones causadas ante las propuestas del Memorandum Briand, 24 de mayo de 1930. Unión Federal Europea. AHMNE, S13 E11. P4/ 82510.

⁹¹⁷Informe de Armando Humberto da Gama Ochoa, París, 14 de junio, 1930. AHMNE, S13. E11. P4/ 82510.

⁹¹⁸Kalergi ya pronosticó esta actitud cuando escribió: “los enemigos de Pan Europa lanzarán siempre el eslogan de que Pan Europa es un idea más estrecho y más limitado que la SdN y de que es inmoral y poco político limitar geográficamente a un continente la agrupación por la paz”. COUNDENHOVE-KALERGI, R. Op. Cit., p. 100.

El peso de esta argumentación negativa descansaba en la idea de que la SdN, por sí sola, ya se encargaba de dirimir y traer paz a cualquier intriga que se diese en Europa; por lo que enfrentarla a otra institución semejante, pero solo limitada a resolver cuestiones estrictamente europeas (que era lo propugnado por la idea de A. Briand), restaría prestigio y eficacia a la SdN de Ginebra. Sin embargo, la primera preocupación del autor del proyecto europeo era “evitar que la idea de una entente puramente europea pudiese ser considerada, entre los fieles adeptos de la SdN, como una especie de teoría particularista incompatible con la SdN”⁹¹⁹.

La respuesta de Briand contra aquellos que veían su plan como un problema para el funcionamiento de la SdN, se centraba en el alegato de que el Pacto era, principalmente, un instrumento negativo, ya que su principal objetivo era el de evitar la guerra; y era en la consecución de este fin, por el que se remarcaba a sus miembros los diversos deberes colectivos e individuales que se debían llevar a cabo. Sin embargo, consideraba que este instrumento era insuficiente como para encarar la complicada vida internacional bajo este estrecho ángulo de relaciones, ya que las tentativas para la resolución de las diferentes cuestiones planteadas ante el organismo de Ginebra no estaban dando los resultados esperados⁹²⁰.

A pesar de que el delegado luso en Francia apuntara que no podía constatarse, a través de los medios diplomáticos de París, que “la falta de cohesión en el agrupamiento de fuerzas morales y materiales de Europa” constituyera un obstáculo al desarrollo y a la eficacia de todas las instituciones políticas o jurídicas (sobre los que reposa el organismo universal de Ginebra); se dejaban sentir aquellos que le atribuían al proyecto Briand el intento de obtener del resto de Europa un mejor medio para la seguridad de Francia, y para su sistema de alianzas⁹²¹. La estrategia pasaba por “la afirmación de que el principio de la unión económica representaba un atractivo con el que obtener garantías de orden políticas”⁹²². Este punto de vista, acorde con el informe:

No dejaba de representar el pensamiento de algunos elementos, estrechamente ligados con Tardieu, jefe del Gobierno francés, que sustentan que el plan tiene por

⁹¹⁹Informe de Armando Humberto da Gama Ochoa, París, 14 de junio, 1930. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹²⁰Ibid.

⁹²¹Se buscaba la consolidación del actual statu quo territorial de Europa.

⁹²²Informe de Armando Humberto da Gama Ochoa, París, 14 de junio, 1930. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

*objeto dar una más amplia expansión al concierto francés de solidaridad internacional, que tiene por fin la seguridad por medio de una asistencia obligatoria, y la solución de conflictos por medio un arbitraje obligatorio*⁹²³.

El punto central de este informe giraba en torno a los cuatro principales escollos que los diferentes Estados europeos iban contraponiendo al Memorándum:

1. El primer lugar, estaba el recelo a que Alemania pasase a formar parte de esa Unión preconizada⁹²⁴. La prensa alemana acogió el plan con benevolencia, sin embargo, muchos de aquellos que participaban de ese entusiasmo sustentaban también que, si aquel país consentía en ser parte de la Unión Federal, no dejaría por ello de reivindicar su libertad militar; la abolición de todas las sanciones que derivan del plan Young; y las imposiciones que el Tratado de Versalles determinó que no estaban en armonía con su plena existencia nacional (el estado de Dantzig y el corredor polaco). Hacía constar, además, que en la próxima reunión de Ginebra, en septiembre de 1930, Alemania pensaba presentar su proyecto de desarme llevando por delante su punto de vista nacionalista sobre la imposibilidad de continuar desarmada ante una Europa militarizada⁹²⁵.
2. La segunda dificultad para el proyecto provenía sobre la posible actitud de Gran Bretaña. Este país, como demuestra la historia de los últimos siglos, venía representando un elemento de equilibrio indispensable en la estabilidad política de Europa. El gran valor de su diplomacia era debido al papel que había venido desempeñado en la vida política europea. La Gran Guerra vino a demostrar que su antigua actitud de insularidad no era ya enteramente posible, como anteriormente, y que el estrecho mar que la separa del continente no le ofrecía ya la seguridad necesaria. De aquí, sus intervenciones y la participación directa en la solución de determinadas problemas en Europa. Así, desde el punto de vista militar, todo aconsejaba una mayor aproximación y cooperación, pero dos factores esenciales

⁹²³Ibid.

⁹²⁴En el ideal Pan Europeo, un paso previo para la Unión de Europa, pasaba por la unión de Alemania, Italia y Polonia. COUNDENHOVE-KALERGI, R. Op. Cit., p. 100.

⁹²⁵Gama Ochoa ,para probar que su opinión iba más allá de una mera especulación, recordaba el sentimiento nacionalista del subsecretario de Asuntos Exteriores, ven Bulew. Informe de Armando Humberto da Gama Ochoa, París, 14 de junio, 1930. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

impedían proseguir en este sentido: la creciente independencia que ejercían sobre ella elementos que forman su gran Commonwealth, y la entrada en el campo de la política mundial de la gran república Norteamericana. Esta actitud no dejaba de imponerle determinados límites en su acción para con el Continente europeo⁹²⁶.

3. El tercer orden de dificultad giraba en torno a la actitud de los Estados Unidos de América del Norte. Constituyó este punto una de las grandes preocupaciones de Briand cuando elaboró su proyecto, en el cual se afirmaba, más de una vez, que la Unión de Europa no buscaba oponerse a cualquier otro agrupamiento étnico extra europeo⁹²⁷.
4. El cuarto punto de dificultad se refería a la composición especial de ciertos países europeos: los países coloniales. Para Portugal, este punto tenía una doble importancia. En primer lugar, la política externa portuguesa venía estando ligada, por siglos de tradiciones, a un cuadro alejado, en esencia, de la Europa Continental. La alianza con Gran Bretaña imponía obligaciones y actitudes que podían no concordar con el espíritu asociativo de Unión Federal Europea⁹²⁸. En

⁹²⁶Ibid. "La Conferencia naval de Londres venía a esclarecer ese criterio, defendido por MacDonald, un criterio que demuestra la imposibilidad para su país de aplicar las propias sanciones previstas contra el agresor por el artículo 16 de Pacto. En cuanto Norte América, sustentaba sus ideas tradicionales relativas a la libertad de los mares. Era curioso constatar cómo este país conseguía condicionar la eficacia de la SdN. Tal es entonces la posición que nuestra aliada procuraba asumir ante la Europa continental y, por lo tanto, parecía imposible que se dispusiera a participar de ella tal como establecía uno de sus principios fundamentales: la cooperación en la política europea y la subordinación general del problema económico al problema político. A este respecto, no dejaba de ser interesante observar el sentido de algunas consideraciones publicadas por "Valenté" que, a pesar de su radicalismo, no dejaba de mantener relaciones con el Tardieu. En un artículo titulado "con o sin Inglaterra" sustentaba que, siendo este país vencedor de la Gran Guerra, se cometería un grave error si no entrase a formar parte de la Unión Federal, porque eso no solo contribuiría fuertemente como contrapeso a la atracción que tiende a aproximar los dominios ingleses a NorteAmérica, saliéndose su patria, sino que también le daría una posición de preponderancia en los diferentes Consejos de Europa. Con todo, la Unión Federal se organizaría principalmente en París y Berlín, que al igual que Inglaterra, rechazaban seguir la política de Locarno. Es precisamente este hecho el que despertaba la desconfianza de ciertos pequeños países en Europa de los principios de la Unión Federal tal cual Brian lo describía en su programa".

⁹²⁷"Implicaba una concepción absolutamente contraria a las antiguas unidades aduaneras que deberían realizarse "con plena y amigable confianza, y muchas veces, en colaboración de todos los estados extranjeros, miembros o no de la SdN, que se interesaban sinceramente la paz del mundo". Cualquiera que fuese el significado de las buenas intenciones de estas palabras la verdad es que desde el punto de vista económico, Europa no procuraba por esto medio sino defender la invasión americana, remodelando las condiciones de inferioridad en que se encontraba por virtud de sus divisiones internas". Informe de Armando Humberto da Gama Ochoa, París, 14 de junio, 1930. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹²⁸En línea con la postura británica.

segundo lugar, bajo el punto de vista colonial, Portugal era una potencia principalmente africana⁹²⁹.

Finalmente, Armando Humberto da Gama Ochoa comentaba que, tras tener ocasión de cambiar impresiones con algunos ministros representantes de América Latina, estos le habían manifestado sus objeciones al plan Briand alegando que éste bien podría disminuir la importancia de la SdN. Por lo tanto, consideraban este proyecto como inviable, y hasta peligroso, para algunas pequeñas naciones de Europa que, a la hora de poder resolver sus diferendos en la SdN, tenían en las representaciones latinoamericanas un útil apoyo. Era evidente que los países latinoamericanos, que veían en la SdN una forma de subsistir, temieran una disminución del prestigio de la SdN. A la vez, se veía con aprensión la creciente influencia de América del Norte:

*Hablando hace días con Guerrero, ministro del El Salvador, me comentó que el proyecto Brian traería como consecuencia una reconstitución de pan americanismo, lo cual le parecía lo más deseable para los intereses de las naciones latinoamericanas*⁹³⁰.

3.8.4 Respuestas de los principales países europeos

De entre las réplicas de apoyo, destaca, por su honestidad y claridad, la ofrecida por Alemania. Esta respuesta revelaba el firme propósito del Reich de aprovechar la enseñanza acerca de la discusión del proyecto francés “para definir y, a ser posible, hacer triunfar su reivindicaciones nacionalistas”⁹³¹. Pero, si bien se abstendrían de pormenorizar esas demandas, el Gobierno alemán daba a entender que para ellos la perfecta igualdad de derechos, y la armonización pacífica, “para la necesaria existencia natural de los pueblos”, constituían las

⁹²⁹“Un espíritu africano se halla hoy en formación, al que no podemos ser extraños, y cuyos reflejos en nuestra política externa tenemos que considerar. Es en esta doble característica de nuestras relaciones exteriores, la que nos no impone, a mi modo de ver, una actitud de reserva ante el problema de la SdN, aconsejándonos una posición de cooperación, pero una participación idéntica a la actitud que Inglaterra parece estar dispuesta a tomar”. Ibid.

⁹³⁰Ibid.

⁹³¹Oficio de H. Gama de Ochoa, París, 19 de julio de 1930. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

bases esenciales para implementar un régimen de federación europea, amén de una revisión de los tratados de paz, que establecían como condición primordial⁹³².

La respuesta de Italia, aunque participó en la comisión de investigación, mostró su rechazo al plan Briand⁹³³, ya no solo por las malas relaciones con Francia, sino porque reclamaba que participasen todas las naciones europeas, y no solo las que pertenecían a la SdN. De esta forma, se exigía la inclusión de Turquía y a la Unión Soviética⁹³⁴.

Turquía, por su parte, criticó el plan porque las pautas geográficas aplicadas por Briand la dejaban fuera de Europa, y por ende, de esta Unión Federal.

De las reacciones de Alemania, Italia y Turquía, en su conjunto, podrían destacarse la siguiente serie de objeciones: la revisión de los tratados pactados⁹³⁵; el problema suscitado por la situación de los países que tienen relaciones políticas y económicas con los territorios fuera de Europa; y, finalmente, la necesidad de satisfacer pacíficamente los intereses vitales de los pueblos, y de incrementar los mercados para la colocación de los productos de industria⁹³⁶.

⁹³²Ibid. "Esta respuesta, que no podía causar sorpresa en el foro internacional, tampoco debía haber cogido desprevenido al mismo Briand. Alemania nunca podría dar su visto bueno, sin reservas, a un proyecto que, en suma, se destina a afirmar de una manera definitiva el statu quo resultante de los tratados de paz contra los que Alemania nunca ha dejado de revelarse. La ocasión que se le presentaba en la discusión de este proyecto europeo, fue aprovechada para formular sus deseos, lo cual era comprensible y natural".

⁹³³31 de mayo de 1930 Sobre Italia Informe El sr. Mussolini siempre tamizó con contundente ironía la SdN. Consideró el proyecto como una segunda SdN. Miró con recelo este organismo adverso para su política. Sin embargo, alabó al buena política que el Gobierno italiano fuese representado el Ginebra por el sr. Scialoja, eminente juriconsulto, aunque fuera de los cuadros fascistas. Puede decirse que es la única figura representativa de Italia, en extranjero, que no es fascista. Así ha amortiguado el choque en el seno del gran organismo internacional, donde la posición es prestigiosa por el doble motivo de su talento y de su independencia.

⁹³⁴Italia alentaba la creación de un eje con Grecia y Turquía para contrarrestar la influencia francesa en el Meiditerráneo. Cit. BARLAS, D y GÜVENÇ, S (2009). "Turkey and the Idea of a European Union during the Inter-war years, 1923-39". *Middle Eastern Studies*, vol. 45 n°3, pp. 432 –433. Recuperado de internet (<https://www.jstor.org/stable/40262676>)

⁹³⁵Mussolini, en una entrevista a United Press, afirmó que la consolidación de Europa no es posible si antes no se procede a un examen serio y sincero de los tratados en vigor. Estas palabras no sentaron bien en Francia y el periódico *Temps* emprendió una campaña contra la política italiana, echando por tierra la tregua diplomática. Oficio de Alberto de Oliveira, Roma 8 Junio de 1930, n° 97. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹³⁶Sobre estos dos últimos puntos giraban los más inmediatos intereses de Portugal.

Por su parte, Gran Bretaña, cuya actitud fue imitada por Portugal, adoptó una política de “precaución cordial”, optando por quedarse al margen del Plan arguyendo que debían centrarse en la Europa continental, pero sin oponerse frontalmente a esa idea de Unión⁹³⁷.

A modo de conclusión, podemos resumir las reservas generales ofrecidas por las principales naciones de Europa, recogidas en un informe de Cesar de Suosa Méndez⁹³⁸, a casi un mes antes de que Portugal presentase su respuesta: la idea de Unión Federal Europea era considerada por todos como una utópica; el Gobierno británico anteponía sus intereses imperiales a cualquier otro orden europeo; Alemania aceptaría el Plan hasta donde los propios intereses económicos lo recomendasen; Italia no aceptaría ningún acuerdo que pudiese significar un atraso para su política; y los países que no se pronunciaron hasta esa fecha, esperaban la respuesta británica como ejemplo a seguir.

La impresión que estaba causando el proyecto de Unión Federal Europea, en los medios diplomáticos, era de absoluta desconfianza en cuanto a su posible viabilidad. Los resultados prácticos que la propuesta de Briand pudiese ofrecer creaban, principalmente, escepticismo en las principales cancillerías europeas. No obstante, las críticas que se sustanciaron en las distintas respuestas al Memorándum, conformaban un rico ejemplo que revelaba la realidad de una Europa de posguerra en construcción.

3.7.4 Respuesta portuguesa al “Memorándum Briand”

El proyecto de Unión Europea conformó un buen punto de partida para evaluar la realidad internacional del inicio de la década de los treinta, por las diferentes vertientes que articuló y por las cuestiones que suscitó⁹³⁹. Sirve de base para ir entendiendo la política externa que se venía planteado desde el Palacio das Necesidades. Durante un período de cuatro años (1926-1930), la política exterior de Portugal más allá de buscar la legitimidad del régimen a través del supra organismo multilateral de Ginebra, no poseía un programa bien definido. La imprecisión en el ámbito internacional venía dada, en buena medida, por la rápida sucesión de ministros (cerca de 10) que se dio en la cartera de Exteriores.

⁹³⁷Oficio de Alberto de Oliveira, Roma 8 Junio de 1930, n° 97. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹³⁸Informe de C. Sousa Méndez. Estocolmo, 4 de junio de 1930, n° 28. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹³⁹Cf. PACHECO, C. (1999), Op. Cit., p. 74.

La inestabilidad que atravesaba el Ministerio de Asuntos Exteriores, era acusada también en la delegación en Ginebra⁹⁴⁰, “que a nivel de recursos humanos permanecía casi incólume desde los tiempos de las primeras delegaciones”⁹⁴¹. La irrupción de Luis Teixeira de Sampaio⁹⁴² en la Dirección General de Asuntos Políticos del Ministerio de Negócios Estrangeiros, en 1929, trajo una reestructuración de la administración ministerial, mucho más rígida, siguiendo unos criterios más centralizados y nacionalistas. Esta remodelación rápidamente tuvo su repercusión en Ginebra: la delegación portuguesa en la SdN, a partir de ahora, comenzó a acomodar su actuación conforme a las orientaciones que le eran distribuidas en forma de opiniones⁹⁴³ –*pareceres* es la palabra portuguesa– elaborados por Teixeira, y, sobre todo, a través de las instrucciones recibidas del propio ministro de Negócios Estrangeiros⁹⁴⁴.

Una vez que hayamos analizado la respuesta del Gobierno portugués, podremos preguntarnos ¿qué supuso para Portugal esta propuesta de federación europea? O, dicho de otra forma ¿qué cuestiones antepusieron los responsables portugueses al proyecto de A. Briand?

El ministro de Negócios Estrangeiros portugués recibió, por parte del embajador de Francia, el 9 de septiembre de 1929⁹⁴⁵ el Memorándum sobre la organización de un régimen de Unión Federal Europea. Idéntica comunicación fue realizada, de forma simultánea, y en los mismos términos, a los restantes Estados europeos miembros de la SdN. El Gobierno francés solicitaba una respuesta para antes del 15 de julio, con el fin de celebrar, una vez recogidas todas ellas, una Asamblea en torno al proyecto de Briand. Después de recibir el Memorándum, la primera reacción de los ministerios extranjeros en toda Europa fue la de

⁹⁴⁰La inconsistencia de Lisboa propiciaba una gran autonomía de la delegación frente a la SdN.

⁹⁴¹PACHECO, C. (1999), Op. Cit., p. 74.

⁹⁴²Definido por Pedro Aires de Oliveira como uno de los artífices de la política externa del Estado Novo. Cf. *Diccionario de História do Estado Novo* (ROSAS, F. y BRANDÃO de BRITO, J. M. (coords.). (1996). Vol. Vendas Novas: Bretrand, pp.876-877.

⁹⁴³“Pasaron también a distribuir un documento, denominado *Informaciones Políticas*, de carácter estrictamente confidencial, con el fin primordial de tener a los representantes diplomáticos al corriente del desarrollo de las relaciones exteriores sobre todos sus aspectos, aunque destacando que ese documento era solo de referencia, por lo tanto no podía sobreponerse a las instrucciones emanadas directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin los cuales cualquier representante diplomático no tomaría ninguna iniciativa. PACHECO, C. (1999). Op. Cit., p.75. Cf. AHMNE Circular nº3 25 maço, firmado por Fernando Branco. P.3,A 28. M.26

⁹⁴⁴Cf. PACHECO, C. (1999), Op. Cit., p. 75.

⁹⁴⁵En esa fecha, tuvo lugar un encuentro de 26 Estados miembros de la SdN, en donde A. Briand se limitó a reiterar su petición de que cada delegación reflexionara sobre la cuestión antes de la próxima Asamblea y se ofreció para, entre tanto, formular un plan que recogiera sus puntos de vista. Esta proposición fue aceptada por todos los delegados y contó con el respaldo del Ministro de Asunto Exteriores de Alemania, G.Stresemann.

hallar qué pensaban los demás Estados acerca de ese proyecto. Portugal no iba a ser menos y, de esta forma, su ministro de Exteriores envió un telegrama a todas legaciones europeas para que trataran de conocer las intenciones de las diferentes naciones acerca del plan Briand.

La respuesta portuguesa al Memorándum comenzaba resaltando la poca esperanza que depositaban en el éxito de la tentativa del Gobierno francés, en el intento de formación de una base de cooperación entre los diversos Estados de Europa. La duda sobre la consecución de esta empresa quedaba, sobre todo, fundada por mor de las respuestas proporcionadas por otros Estados. Para Portugal, los factores claves en la resistencia común al principio de Unión Europea se fundamentaban en el miedo y en la falta de confianza. El temor a una cooperación económica y política de los países europeos, tendría como consecuencia la oposición de otras grandes y poderosas unidades no europeas y, debido a esto, la debilidad de la SdN. Por lo tanto, el recelo consistía en que esa oposición pudiese engendrar una nueva guerra mundial.

El Gobierno portugués, en su respuesta, llegaba a la conclusión de que el terreno no estaba preparado para la realización de la Unión Europea en un futuro próximo. Sin embargo, deseaba que la idea presentada a los Gobiernos de Europa no fuese abandonada, porque si los países de Europa continuaban divididos, el camino del continente europeo tendría un futuro más negro, a pesar de los esfuerzos de las SdN.

Antes de dar a conocer su respuesta, Lisboa quiso conocer la postura que Gran Bretaña adoptaría sobre la cuestión de “los Estados Unidos de Europa”. De acuerdo con un telegrama de Fernando Branco, convenía entender las intenciones de Gran Bretaña con respecto al Memorándum Briand, pues aunque” Gran Bretaña mostraba simpatía en un primer momento, tenía serias dudas acerca de la viabilidad de cualquier proyecto de esa naturaleza”⁹⁴⁶. Se infiere, por lo tanto, la necesidad de Portugal de tener constancia antes de comprometerse a nada, acerca de lo que Londres esperaba políticamente de la actitud lusa.

De este telegrama, también se desprende que el proyecto, dada su envergadura, no saldría adelante sin la participación activa y positiva de Gran Bretaña:

⁹⁴⁶Telegrama ministro de Asuntos Exteriores, Lisboa, 11 de junio de 1930 Prc. 47/18. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

*Portugal no solo tiene que examinar la cuestión desde punto de vista político como nación europea, sino también africana por los territorios que allí se poseen. El proyecto Briand es la formación y desarrollo de espíritus continentales. América, Asia, África encierran peligros para ponderar. Con respecto a África, esas tendencias fueron afirmadas ostensiblemente por el general Smuts con su visita a América del Norte*⁹⁴⁷.

Acorde con Medeiros Ferreira, “la respuesta portuguesa a este Memorándum, surgía como una revelación de la opinión del régimen de la Dictadura Militar sobre la cuestión europea”⁹⁴⁸, y también cabría añadir que esta respuesta era una suerte de compendio de los ejes centrales de la política externa del futuro nuevo régimen que se establecería tres años más tarde.

Los principales ejes de la respuesta de Portugal (antieuropea, y en la que se daba prioridad tanto a las relaciones con Brasil como con Gran Bretaña), publicada el 12 de julio de 1930, fueron los siguientes:

Se juzga indispensable, en primer lugar, en el propio intento de no perjudica la realización de los objetivos marcados, que el estudio de tales problemas fuese realizado de manera gradual y solamente en la extensión en que fuese lícito suponer una probabilidad de éxito superior al riesgo del fracaso de la discusión.

Entiende indispensable el Gobierno portugués consignar que es imprescindible consignar que el pensamiento de un lazo o Unión Federal entre los pueblos de Europa no podía albergar la menor idea de quiebra o disminución de la independencia, de la integridad política y de los derechos inherentes que afectasen a la integra soberanía de estos pueblos.

⁹⁴⁷Ibid.

⁹⁴⁸Ese Gobierno, presidido por Ivens Ferraz, tenía al comandante Fernando Branco como ministro de Asuntos Exteriores. Al frente del Ministerio de Finanzas estaba Salazar, que cada día ganaba más influencia dentro del régimen. Ibid.

Igualmente es indispensable registrar en lo que se refiere a la Unión Federal, los Estados Europeos que de ninguna manera se desprenderían de los lazos que los ligan a sus colonias, como tampoco admitiría alteración alguna de sus derechos sobre tales territorios. Igualmente, no consentirían injerencia alguna tanto en los problemas de las colonias, como en los propios. Estos territorios no pueden dejar de ser considerados como elementos componentes de la verdadera estructura de cada Estado, por lo que la propuesta de Federación no se asentaría en una noción exacta de Estado Europeo tal como está en realidad constituido⁹⁴⁹.

Principio igualmente fundamental para el Gobierno portugués es, como el Memorándum resalta, que el pacto en nada debe invalidar los acuerdos bilaterales o plurilaterales existentes entre dos Estados o grupo de Estados, o bien disminuir el alcance o eficiencia de los lazos de alianza o de amistad, que son elementos fundamentales y tradicionales en la vida internacional de algunos de los Estados⁹⁵⁰.

La respuesta lusa al Plan Briand fue, en su esencia, antieuropea, siendo patente la prioridad dada a las colonias, a las relaciones con Brasil, y a las relaciones luso-británicas. Por lo tanto, volviendo a las preguntas planteadas casi al principio de este apartado, fueron dos las principales cuestiones que invocaron ante el Memorándum Briand: la alianza con Gran Bretaña, y la siempre temida internacionalización de las posesiones coloniales.

En cuanto al primer asunto, la alianza con Gran Bretaña atravesó, durante el período anterior (en el contexto de la SdN), por momentos de mucha tensión e incertidumbre ante la manifiesta falta de apoyo británica en la defensa de los intereses lusos⁹⁵¹. Esta indiferencia de

⁹⁴⁹“Este punto es de máximo valor para Portugal por los lazos que la ligan a la gran nación brasileña y que el pacto no puede ser lesionados o afectados por el pacto”. Es por lo que el Gobierno portugués consideraba que “un acuerdo general europeo [...] debe respetar la tendencia de exclusivismo que pueda despertar la desconfianza o la susceptibilidad de otros continentes o de naciones geográficamente distanciadas, pero aproximadas a otros Estados europeos por el origen étnico o por la lengua”. Respuesta de Portugal al Memorándum, Proc. 47, n°2, 12 junio de 1930. Oficio de Alberto de Oliveira, Roma 8 Junio de 1930, n° 97. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹⁵⁰Ibid.

⁹⁵¹Los problemas alrededor de la alianza con Gran Bretaña reposaban en “la desconfianza del espíritu público y de los propios Gobiernos acerca de la manutención, eficacia y la propia existencia de la alianza”. PACHECO, C (1999). Op. Cit., p. 77. Este pensamiento apareció en un informe elaborado por Teixeira de Sampaio, en agosto de 1933, para Oliveira Salazar con la intención de hacerle recordar al presidente del Consejo de Portugal acerca de los factores que regían la alianza con Gran Bretaña. Vid. “Elementos para o Estudo da Aliança Luso-Britânica”. *Estudos Históricos. Ministério dos Negócios Estrangeiros*, 1984. Cit. PACHECO, C. (2004). Op. Cit.. p.205.

Londres, como ya hemos visto, llevó a Portugal buscar diferentes alternativas estratégicas (como la aproximación al bloque de los países sudamericanos) en su ansiado objetivo de descollar en palco internacional. Sin embargo, con la llegada del Teixeira de Sampaio, y tras constatar el fracaso de otras alternativas (solo hay que recordar el abandono que sufrió Portugal por parte de los países latinos en las elecciones al Consejo), se reconsideró la opción de la antigua alianza como la opción más segura.

Otro punto que influenciaba en la postura de Portugal ante el Memorádum, que entronca con éste, es el repudio al iberismo. Los intereses portugueses, lejos de descansar en continente, estaban (económicamente) en Brasil y Gran Bretaña y (culturalmente) en África. Pero, aunque culturalmente sería más lógico la construcción de una *Paniberia*, ésta opción era totalmente inviable⁹⁵². Por consiguiente, según esta tesis, cargada ya con la ideología nacionalista que regiría en el nuevo régimen, la única opción era volver la cara al continente siempre que Gran Bretaña estuviese presente en ella.

Por lo tanto, podemos leer entre líneas, en la respuesta dada por Portugal al Memorándum que Portugal no iba, como recogió Pedro Aires Oliveira, alinearse antes las cuestiones continentales europeas en relación a pactos generales o multilaterales” que menoscabaran el único apoyo que Portugal tenía en Gran Bretaña como condición de su insularidad. Este posicionamiento, que viene descrito en el parecer de Teixeira de Sampaio de septiembre de 1930, fue resumido por Alberto Oliveira de esta forma:

*Pocos países en Europa se verán hoy más embarcados que nosotros para definir su actitud ante la propuesta del sr. Briand, tanto más que no puede haber duda que la cuestión colonial y el deseo de dar a Alemania y eventualmente a Italia, para beneficio común de Europa, campo vasto donde expanden su actividad y competencia, serán siempre uno de los mayores aperitivos de esa propuesta*⁹⁵³.

En cuanto a otro eje, la internacionalización de las posesiones coloniales, fue una materia que no solo preocupaba en relación en torno al proyecto de Briand, sino que venía

⁹⁵²Carta de Alberto de Oliveira (ministro en Roma) al ministro de Asuntos Exteriores, del 30 de mayo de 1930. Oficio de Alberto de Oliveira, Roma 8 Junio de 1930, n° 97. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹⁵³Ibid.

convergiendo las preocupaciones de Portugal desde su ingreso en la SdN⁹⁵⁴. Para muchos responsables políticos portugueses, la SdN podría servir como un instrumento de internacionalización colonial tan pronto fue invocado por las grandes potencias. La posición de Portugal, en el marco de este asunto, quedó bien trazada cuando Teixeira escribió:

*Son muchas las formas por la que la llamada europeización de los problemas o de su solución puede llegar a las colonias. A todas nos debemos oponer. Los peligros de la resistencia enérgica serán siempre menos que los de la transigencia*⁹⁵⁵.

El proyecto francés encontró muchas dificultades y reservas que no pudieron ser superadas. El progresivo enfriamiento que siguió al entusiasmo inicial, desembocó en el derrotismo del propio promotor de la idea. Los acontecimientos políticos europeos, nada halagüeños, hicieron aún más difícil la empresa, especialmente la radicalización de los nacionalismos, hicieron imposible llevar dicha empresa más allá del papel. El proyecto Briand⁹⁵⁶ murió sin haber tenido más vida que una Comisión de Estudios.

En lo que respecta a Portugal, tras a analizar la respuesta al plan Briand, puede concluirse que los criterios que la regían: no enredarse en cuestiones continentales con Europa; no fiarse de pactos de seguridad colectivas vinculados a la SdN; y luchar contra la internacionalización de las colonias, conformaron las líneas generales de la política exterior de Portugal del Estado Novo. Teixeira de Sampaio, que según Franco Nogueira influyó sobre Salazar para el trazado de esa política exterior⁹⁵⁷, recogió esos mismos principios un informe de opinión fechado el 3 de septiembre de 1930. Igualmente, aquí ya comienza a advertirse cierta subordinación de la delegación portuguesa en la SdN⁹⁵⁸ a las líneas maestras de la

⁹⁵⁴Como apuntó Fernando Branco, más inquietante que los bulos sobre la enajenación de las posesiones coloniales portuguesa, resultaba aquella propaganda de internacionalización, como la llevada a cabo por Italia sobre Angola. No obstante, otro motivo de desasosiego venía motivado por la propaganda comunista en las colonias, o el denominado “plan Schact para la formación de grandes compañías internacionales destinadas a la exploración de los territorios en África y los rumores que llegaban tanto de Berlín como de Varsovia”. Despacho del ministro de Asuntos Exteriores al embajador de Portugal en Londres, 18 de julio de 1929. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹⁵⁵Parecer sobre el Plan Briand, 3 de septiembre de 1930. Oficio de Alberto de Oliveira, Roma 8 Junio de 1930, nº 97. AHMNE, S13. E11. P4, 82510.

⁹⁵⁶Falleció en los primeros meses del 1932.

⁹⁵⁷Cf. MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p.59.

⁹⁵⁸En este sentido puede mencionarse, a modo de ejemplo, la censura a la que fue sometido Vasco de Quevedo, a raíz del discurso que profirió sin las instrucciones desde la Secretaría de Estado, presidida por Teixeira de Sampaio. La advertencia quedaba claramente definida: las diferentes delegaciones de Portugal

política externa de Portugal que, paulatinamente, iban cobrando más carácter y definición. Aunque esta alianza, según Teixeira de Samapaio, era valiosa, pero no capital, “no se debería poner en duda su existencia y manutención y, sobre todo, no se debía clarificar ni procurar definir su alcance, porque era precisamente en la elasticidad e imprecisión tradicionales de la alianza en donde residía su mayor virtud diplomática”⁹⁵⁹.

debían esperar a recibir instrucción para saber hasta qué punto podía ponerse en evidencia y qué posiciones adoptar. Cf. Parecer, 26 de junio de 1931, AHMNE 3ºP. A. 15, M. 16.

⁹⁵⁹PACHECO, C. (1999). Op. Cit., p.77.

Capítulo IV

LA RELACIÓN DEL ESTADO NOVO CON LA SOCIEDAD DE NACIONES

4.0 Introducción al contexto histórico

Principiar cada capítulo con una introducción histórica de contextualización⁹⁶⁰ (para tener una visión global del panorama político portugués de la época) nos ayuda a comprender mejor la relación e interrelación de los hechos investigados. La consolidación y afianzamiento de Salazar fue consecuencia directa de su “milagrosa” receta para solucionar la “endémica crisis financiera portuguesa”⁹⁶¹. La continuidad de los buenos resultados económicos y financieros, en un contexto de crisis económica mundial, ayudó en la consolidación del Nuevo Estado (*Estado Novo*⁹⁶²).

António de Oliveira Salazar, que accedió al gobierno portugués en abril de 1928 como ministro de Finanzas en el ejecutivo de Vicente de Freitas, se manifestó en el contexto del préstamo que la Dictadura Militar solicitó a la SdN. “La larga serie de artículos publicados en el diario católico *Novidades* desde finales de 1927 criticando las incorregibles cuentas públicas del Estado constituyeron un firme espaldarazo en el relanzamiento que meses más tarde le llevaría de nuevo, y ahora definitivamente, a entrar en el ministerio”⁹⁶³. Fue el promotor del éxito financiero que llevó a Portugal a superar el déficit, “revaluar el escudo y extinguir la deuda pública”⁹⁶⁴. Por lo tanto, casi podría afirmarse que las inflexibles y leoninas condiciones que la SdN impuso en el ámbito financiero de Portugal, que atentaban contra “el honor nacional”, fueron las responsables del establecimiento de las bases para la transición desde la Dictadura Militar al Estado Novo. “Como Oliveria Martins o João Franco, Salazar comprendía que la recuperación material del país era indisociable a la superación del liberalismo”⁹⁶⁵.

La entrada en escena⁹⁶⁶ de Salazar tuvo lugar en un momento crítico para un país hipotecado por las deudas exteriores y al borde de la bancarrota. La probada ineficiencia del

⁹⁶⁰Como se ha venido haciendo a lo largo de esta tesis.

⁹⁶¹TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.186.

⁹⁶²Ibid.

⁹⁶³TORRE GÓMEZ, H. de (1997). *El Portugal de Salazar*. Madrid: Arco/libros, p. 22.

⁹⁶⁴TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.186.

⁹⁶⁵TORRE GÓMEZ, H. de (1997). Op. Cit., p. 22.

⁹⁶⁶“Aunque inicialmente esa entrada tenía un significado meramente técnico, muy pronto pudo comprobarse que para el flamante ministro la restauración de la hacienda pública y la consiguiente regeneración de la economía portuguesa eran inseparables de un propósito de transformación profunda del Estado”. Ibid.

ministro de Finanzas, Sinel de Cordes⁹⁶⁷, “cerebro gris” de la Dictadura Militar, que llevó al país a la quiebra técnica, obligó a Portugal a recurrir a la SdN para obtener, bajo su patrocinio, un préstamo de 12 millones de libras. La renuncia al préstamo, a principios de marzo, supuso el final de Sinel de Cordes dentro del régimen. Con un país ahogado por las deudas, el perfil de Salazar se impuso como la única solución para reactivar un plan de choque urgente con el que combatir la depauperada situación económica de Portugal⁹⁶⁸. El “dictador de Finanzas”⁹⁶⁹, con su política económica condicionó el rumbo del país. Su éxito en el reequilibrio del presupuesto y en la reducción del déficit conjugaron los factores para que en 1930, como cita Hipólito de la Torre, “el dictador de las finanzas se convirtiera en el hombre fuerte del país, al que en los tres años siguientes dotó de una estructura nueva (*Estado Novo*) que de hecho sería la base de un poder intensamente personalizado”⁹⁷⁰.

Antes de entrar a analizar el plano internacional de este régimen, debemos plantearnos qué significó el salazarismo. Para esta labor contamos con la interpretación de João Medina, para quien el régimen implantado por el Estado Novo fue “autoritario, antiliberal, visceralmente conservador y tradicionalista, católico y rural, de un paternalismo rígido y retrogrado, aunque sutilmente camuflando sus aristas más represivas”⁹⁷¹. Los fundamentos jurídicos y políticos del Estado Novo quedaron instaurados en apenas tres años, tras la promulgación del Acto Colonial⁹⁷², la União Nacional y la Constitución Política (1933).

Teniendo presente tal definición, se hace mucho más factible poder indagar en la vertiente internacional este nuevo régimen. Con la irrupción de este régimen dictatorial, se rompió el frágil equilibrio que se había venido buscando, de forma persistente, entre “la vocación atlántica y continental de Portugal”⁹⁷³. La primacía de la primera orientación en detrimento de la segunda fue fiel reflejo de una política que quedó resumida en la célebre

⁹⁶⁷Que aumentó el agujero económico de la hacienda pública.

⁹⁶⁸La reforma estructural de la economía llevada a cabo por Salazar fue calificada por Franco Nogueira como “política nacional nova”. Cf. NOGUEIRA, F. (s.d). *Os tempos áureos (1928-1936)*. Vol. II. Coimbra: Atlântida editora, pp. 23-30.

⁹⁶⁹Cf. NUNES, L. (1930). *O ditador das finanças*. Lisboa: Edição do autor.

⁹⁷⁰TORRE GÓMEZ, H. de (1997). Op. Cit., p. 21.

⁹⁷¹MEDINA, J. (2002). *Salazar, Hitler e Franco. Estudos sobre Salazar e a Ditadura*. Lisboa: Livros Horizonte, p.42. Todavía está abierto el debate sobre si el Estado Novo estaba vertebrado sobre la base de la ideología fascista. Vid. TORRE GÓMEZ, H. de (1997). Op. Cit.

⁹⁷²Le impuso al régimen una mentalidad colonialista, dejando regulada la indivisibilidad del imperio portugués. Cf. TORRE GÓMEZ, H, d. y SÁNCHEZ CERVELLÓ, J. (1992). *Portugal en el siglo XX*. Madrid: Istmo, pp. 167-169.

⁹⁷³MOREIRA DE SÁ, T. (2015). *Política externa portuguesa*. Lisboa: Ensaio da fundação, p. 48.

frase: “face ao mar, costas à terra”⁹⁷⁴. Este cambio de orientación en la política externa de Portugal puede ser explicado por la confrontación entre su imperio colonial y su situación dentro de Europa. Portugal, inscrita en el contexto europeo, no dejaba de ser un país pequeño, sin apenas capacidad para dejarse oír, y siempre eclipsado por un vecino más poderoso erigido como única voz peninsular. De esta forma, la política exterior del Estado Novo tuvo como prioridad la sustentación del imperio colonial y el reforzamiento de la alianza con Gran Bretaña⁹⁷⁵. Igualmente, el fortalecimiento y revitalización de la amistad con España se hicieron indispensables dentro del plan geopolítico de Salazar.

En cuanto al organismo ginebrino, la animadversión que Salazar cobijaba con respecto a la SdN se remontaba a la tentativa, realizada por el régimen anterior, de la obtención de un préstamo financiero. Por aquel entonces, Salazar, no ocultado su desconfianza sobre el “asamblarismo” de Ginebra, proponía desvincular la dependencia externa del país, desde el punto de vista financiero, de la SdN. Con este sentimiento, madurado desde hace años en su fuero interno, no es de extrañar que, ya como dictador y director de las riendas del Estado Novo, no quisiese entrometerse en el “avispero” político de Ginebra⁹⁷⁶.

Antes de que Salazar principiase a definir su pensamiento en materia de política externa⁹⁷⁷, la posición de la delegación en Ginebra era la de “esperar para ver”, es decir, guardar un actitud de mera expectativa, pero sin dejar de intervenir cuando lo requería la salvaguarda de los intereses del prestigio de Portugal.

Desde 1930, las instrucciones que la Dirección General de Asuntos Exteriores venía dictando a la delegación portuguesa en Ginebra descansaba en tres importes puntos con respecto a la política a seguir con Francia, Gran Bretaña y España:⁹⁷⁸ con respecto a Francia,

⁹⁷⁴Ibid.

⁹⁷⁵La alianza con Gran Bretaña domina todo el período de entreguerras, aunque bien es verdad que varió en su orientación: bien más orientada a las cuestiones financieras, bien a las cuestiones coloniales, bien siendo más favorable a los intereses de Portugal, o bien perjudicándolos. Vid. MEDEIROS FERREIRA, J. (1983). “Política externa entre as duas guerras”. *Diário de Notícias*, 16 de junio.

⁹⁷⁶En una entrevista al *Diário de Notícias*, el 20 de agosto de 1933, Salazar criticaba la SdN porque, según él, todos los países se presentaban en Ginebra a discutir todos los problemas aunque estos no concernieran a muchos, como era el caso de los problemas coloniales.

⁹⁷⁷Publicado en forma de entrevistas o notas oficiosas.

⁹⁷⁸Instrucciones dadas a los delegados portugueses en la XIII Asamblea de la SdN. Lisboa 22 de septiembre de 1932.

se recomendaba no irritarla en materia colonial, aunque en este campo no se podía de dejar de mostrar firmeza; en cuanto a su aliada se refiere, la situación estaba revestida de carácter especial: se aconsejaba apoyarla, servirla en todo lo que se pudiese, pero haciendo valer el apoyo de los servicios dispensados; finalmente, con España, se proponía una mejora de las relaciones y no herir susceptibilidades (especialmente tras la implantación de la II República).

Aunque Medeiros Ferreira sustenta que “entre 1929 y 1936 no se conocen grandes decisiones en materia política externa, y que fue la guerra civil española lo que le dio a Salazar la oportunidad de afirmarse en las cuestiones internacionales”⁹⁷⁹, conflictos como los del Chaco, Manchuria, o la invasión ítalo-etíope, le brindaron a Portugal la oportunidad de proyectarse en plano internacional, dentro del marco de la SdN, a pesar de que las líneas de la política externa trazadas por Salazar instaban a no inmiscuirse en los asuntos continentales⁹⁸⁰, y a alejarse de todo lo tratado por el parlamentarismo internacional de la SdN⁹⁸¹. Por ende, puede aventurarse que llegó a coexistir una doble orientación en la política externa de Portugal: por un lado la trazada por Salazar que, desde Lisboa, rompía con la del régimen anterior en ese intento de buscar la legitimación a través de la inserción en los principales foros del nuevo orden mundial de posguerra. Por otro lado, la política seguida por la delegación en Ginebra que, haciendo caso omiso a las recomendaciones de Salazar, usaron la SdN como un instrumento para situar a Portugal en un lugar destacado en el palco internacional. La participación lusa en asuntos tan lejanos, como el del Chaco, o Manchuria, evidencia esta dualidad en la esfera de política internacional. Pero, si bien puede rebatirse lo expuesto aduciendo que estos conflictos quedaban muy apartados del escenario internacional Europeo (lo cual quería evitar a toda costa Salazar), difícil se hace refutar la labor participativa de Portugal en el conflicto entre Italia y Abisinia (un conflicto desencadenado por un país europea e ideológicamente afín a Salazar)⁹⁸².

⁹⁷⁹MEDEIROS FERREIRA, J.(2006). Op. Cit., p.58

⁹⁸⁰TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.186.

⁹⁸¹ En 1933, Salazar afirmó que prefería la propuesta de Mussolini acerca de un directorio conformado por Italia, Francia, Inglaterra y Alemania. Vid. MEDEIROS FERREIRA, J.(2006). Op. Cit., p.59.

⁹⁸²Es ésta un cuestión planteada en términos dicotómicos, pues hay muchos historiadores que consideran que Salazar contemporizó con la política de buscar protagonismo en Ginebra, frente a diplomáticos como Augusto Vasconcelos, mientras que esto no comprometiese los ejes de su política exterior (que aún no estaban construidas en la primera mitad de la década de 1930).

Una posible explicación para el cambio de actitud que experimentó la delegación portuguesa, dentro del gran foro de la diplomacia multilateral, podría ser satisfecha por el consumado ingreso del Portugal en el Consejo Ejecutivo, como miembro no permanente (septiembre de 1933). Tras fracasar, de manera casi continua desde 1920, en las elecciones que se venían celebrando para poder acceder a un puesto dentro de ese órgano, una vez que instalaron dentro de la tan anhelada “atalaya ginebrina”, ¿cómo desaprovechar la oportunidad para situar a Portugal en un lugar prominente, dentro del tablero internacional, siquiera fuese en detrimento de los preceptos que emanaban del artífice del Estado Novo?

4.1 Portugal y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)

Este apartado es, a nuestra opinión, asaz significativo porque no ha sido objeto de atención por parte de los investigadores especializados en la historia contemporánea de Portugal⁹⁸³. Fue en este conflicto donde, por primera vez, Portugal, sintiéndose fuerte, ya como miembro no permanente del Consejo de la SdN, interfirió intentado buscar una solución que pusiese fin a una guerra que estaba desangrando a dos países hermanos en Sudamérica. Igualmente, es importante reseñar que fue la primera guerra declarada entre dos miembros de la SdN.

La guerra del Chaco enfrentó a las repúblicas de Bolivia y de Paraguay desde 1932 a 1935 con el objetivo de obtener la posesión de una gran parte de la escasamente poblada región del Chaco Boreal: “un espacio geográfico situado al norte del río Pilcomayo”⁹⁸⁴ con un área de 297.000 kilómetros cuadrados, y cuya titularidad venía siendo reclamada por ambos países. A lo largo de más de setenta años, las fronteras del Chaco Boreal, que representa una de las tres partes que conforman el Gran Chaco⁹⁸⁵, se convirtieron en objeto de

⁹⁸³La primera investigación fue realizada por el autor de esta tesis. Vid. BERMEJO ROLDÁN, J.M. “Portugal e o conflito do Chaco no quadro da Sociedade das Nações (1932-1935). *Relações Internacionais (R: I)*, n° 56 (2017), pp. 129-148. Esta sección reproduce una gran parte de este artículo.

⁹⁸⁴Report of the League of Nations Commission on the dispute between Bolivia and Paraguay. *The American Journal of International Law*. Vol. 28, No. 4, Supplement: Official Documents (Oct., 1934), pp. 137-147 DOI: 10.2307/2213383 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2213383>

⁹⁸⁵El Chaco es una extensa llanura caracterizada por un clima seco y vegetación de sabana. La tierra ocupada por la sabana cuenta con una extensión de 750.000km², El clima se basa en la alternancia de una estación seca invernal y una estación lluviosa estival, con precipitaciones abundantes que inundan las llanuras, formado

disputa por ambos países que, debido a la imprecisión de sus límites fronterizos, iban, de manera sistemática, incrementando el número de fortines militares en la zona. El resto del Chaco era una inmensa llanura habitada por pequeñas tribus indígenas.

Esta lucha por el Chaco Boreal⁹⁸⁶ se reveló como una de las guerras más exhaustas y más inútiles de la historia, o, como expone F.P. Walters: “el triunfo de la sinrazón del nacionalismo sobre cualquier sentimiento de moralidad y sentido común”⁹⁸⁷. Esta trágica guerra, que arrancó la vida a más de 100.000 combatientes, enfrentó a dos de los países más pobres del mundo; que además eran “dos países de interior y sin posibilidad de producir materiales necesarios para la guerra moderna”⁹⁸⁸. De la misma manera, trágico fueron los vanos esfuerzos de la SdN y de otros estados como Argentina, Estados Unidos, Méjico..., para buscarle una temprana solución a un conflicto, el cual finalizó cuando ambas partes estaban demasiado exhaustas como para prolongar un enfrentamiento basado en la sinrazón, y que llevó al continente a lo que un escritor americano denominó como “la primera quiebra en la tradición de paz americana desde 1879”⁹⁸⁹.

Este apartado, elaborado, en su mayor parte, con fuentes primarias, tiene como objeto el estudio que durante un período de tiempo determinado se estableció entre Portugal y los dos mencionados países beligerantes. Además, se pretende analizar y poner de relieve el interés y esfuerzo que la diplomacia lusa llevó a cabo para la búsqueda de una solución al conflicto del Chaco. Los manuales clásicos de historia de las relaciones internacionales del siglo XX sólo conceden unos cuantos párrafos a los enfrentamientos ocurridos en el Chaco y, la mayoría, no ofrecen sino una visión panorámica de su tratamiento dentro de esta organización ginebrina, lo cual resulta insuficiente⁹⁹⁰.

grandes lagunas llamadas bañados. El Chaco se divide naturalmente en tres partes. El río Pilcomayo marca el límite sur del Chaco Boreal; el Bermejo, del Chaco Central, y el Salado, del Chaco Austral. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana, Madrid, Espasa-Calpe, 1995, tomo. XI, p.1371.

⁹⁸⁶Esta zona, que contaba con una inmensa llanura habitada por tribus indígenas, estaba más allá de ser una ciénaga pantanosa o un infierno verde Cf. DUGUID, J. (2006). *Green Hell*. California: Pomona Press. En el Informe de la Comisión del Chaco, donde se hace una detalla definición geográfica del área, se desmiente el mito del cinturón pantanoso e inhabitable del Chaco.

⁹⁸⁷WALTERS, F.P. (1952). *A History of the League of Nations*. London: Oxford University Press, p. 526.

⁹⁸⁸FARCAU, W. B. (1996). *The Chaco war. Bolivia and Paraguay, 1932-1935*. London: Praeger, p.14.

⁹⁸⁹KAIN, R.S. (1935).” The Chaco dispute and the peace system”. *The Political Sciences Quarterly*. September, Vol.50, n°3, p.21.

⁹⁹⁰SCOTT, G (1973). *The rise and fall of the League of Nations*, London: Hutchinson, pp 242-252; WALTERS, F.P. Op.Cit., pp. 393-395 y 525-536 y ZIMMERN A. (1945). *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935*, London: MacMillan, pp.432-438.

Los procesos de paz, especialmente durante el denominado período de entreguerras, han sido estudiados desde una perspectiva del idealismo, cuyo valor descansa en la fe depositada en el derecho internacional y las organizaciones multilaterales como medio para alcanzar un mundo más pacífico⁹⁹¹. En este apartado pretendemos constatar que, sin dejar completamente al margen el factor idealista, fue la visión realista⁹⁹² la que permeó en las acciones de la diplomacia portuguesa, con el fin de mejorar su situación geopolítica. Dos fueron los principales ejes durante las gestiones de esta paz: la búsqueda de alianzas y la contención de la ascendente española.

Una expresión muy representativa de esta visión realista puede ser confirmada en las palabras de Vasconcelos respecto a la importancia que para Portugal tiene, como miembro de la SdN, un conflicto tan remoto como el Chaco más allá de las atribuciones y autoridad que le competen como a cualquier otro miembro del organismo ginebrino:

Cuando en 1923 vi por primera vez, como segundo delegado de Ginebra (bajo la presidencia del Sr. João Chagas), verifiqué que Portugal estaba completamente aislada, en un asamblea en la que, ya entonces, todos procuraban agruparse. Di cuentas al Sr. Chagas de mis impresiones y, estudiadas las posibilidades de reunirnos en cualquier agrupamiento, concluí que el único con el que podíamos colaborar, con esperanza de una cierta solidaridad, sería el bloque latinoamericano, al cual España ya se había aproximado⁹⁹³.

4.1.1 De la declaración del 3 de agosto a la intervención de la SdN

⁹⁹¹ORTIZ, E. (2000) *El Estudio de las Relaciones Internacionales*. Santiago de Chile: Fondo de la Cultura Económica, pp. 97-99.

⁹⁹²“Que centra su interés en el poder y la obtención de éste por parte de los Estados reconociendo que el mundo está conformado por medio de conflicto de intereses, por lo que la aspiración no es la paz como un absoluto, sino los equilibrios, tratando cada actor estatal obtener los mayores beneficios”. Vid. DALLANEGRA, L. (2008). “Realismo Sistémico estructural. La política exterior como construcción del poder”. *Studia Politicae*, n° 15, pp. 31-73.

⁹⁹³Informe presentado por el Dr. Vasconcelos el 11 de junio de 1935, n° 131(SdN). Proc. 6 “Asamblea Extraordinaria da SdN: Bolivia-Paraguay”. Puede ser consultado en AHMNE S3. E94. Pu/38432

Tres comisiones fueron las que se crearon para poner fin al conflicto entre Bolivia y Paraguay⁹⁹⁴(aunque hubo varias más durante el desarrollo del mismo): la Comisión de Neutrales, que surge en Washington en 1928⁹⁹⁵, la ABCP, que estaba integrada por los países limítrofes en 1932⁹⁹⁶ y la que brota de la SdN.

Para comprender la resolución final del conflicto, que sólo comenzó a perfilarse en el verano de 1935, hay que remontarse hasta el año 1928, momento en que las relaciones diplomáticas entre Bolivia y Paraguay se vieron rotas cuando las fuerzas de Paraguay atacaron el Fortín Boliviano de la Vanguardia. En la VI Conferencia Panamericana (La Habana) se autorizó la conformación de una Comisión de Neutrales⁹⁹⁷, la cual contó con la aprobación del Consejo de la SdN. La Conferencia de Conciliación y Arbitraje, reunida en la ciudad de Washington, rápidamente se prestó a interceder para que el conflicto no desembocara en una guerra sangrienta⁹⁹⁸. En el acuerdo adoptado el 12 de septiembre de 1929, Paraguay se comprometió a la reconstrucción del fortín de Vanguardia y a la devolución del lugar a Bolivia. Por su parte, Bolivia devolvería Boquerón a Paraguay⁹⁹⁹. El Consejo de la SdN solo envió un recordatorio a las partes en conflicto invocando sus obligaciones como miembros de la organización¹⁰⁰⁰.

A pesar de estos primeros intentos de conciliación, se desencadenó un trágico destino como consecuencia de la invasión del fortín paraguayo de Carlos Antonio López. Paraguay, ante este *casus belli*, protestó ante la Comisión de Neutrales, la cual propuso abrir una

⁹⁹⁴Bolivia y Paraguay, como miembros de las SdN estaban sujetos al Pacto, la única obligación contra la guerra al cual estaban sujetos, ya que Bolivia era uno de los pocos países que no se adhirió al pacto Briand-Kellogg. Cf. WALTERS, F.P. Op.Cit., p. 528.

⁹⁹⁵Compuesta por Colombia, Cuba, EE.UU. México y Uruguay. Tanto Argentina como Brasil rehusaron formar parte de esta Comisión. El primero para no comprometer sus relaciones con los beligerantes y el segundo para no subordinarse a una iniciativa que parte de Estados Unidos. La Comisión de Neutrales, por lo tanto, acabó conformada por cinco países no limítrofes de las partes en pugna.

⁹⁹⁶Argentina Brasil, Chile y Perú.

⁹⁹⁷Aunque ninguno de los países recurrió a la SdN al principio del conflicto, Eric Drummond, secretario general, expuso la cuestión delante del Consejo sugiriendo el apoyo a la propuesta realizada por la Comisión de Neutrales. Esta decisión, según WALTERS, F.P. Op. Cit., p. 529. "fue respetada mejor en Génova que en Washington".

⁹⁹⁸Esta Comisión de Conciliación y Arbitraje adoptó una resolución el 12 de septiembre de 1929 tras la crisis propiciada por Paraguay y tras un año sin convocarse, se volvió a reunir por mor del incidente en el lago Chuquisaca (Pitiantuta) en 1932, lo cual precipitó el conflicto. KAIN, R.S. Op. Cit. p.323.

⁹⁹⁹FARCAU, W. Bruce. Op. Cit., p.14.

¹⁰⁰⁰League of Nations Journal Office, supplement supplement, 104, Ginebra 1932, p56. Igualmente, hay que recordar que Bolivia no se había adherido al tratado de Gondra y que ambos países en conflicto, aunque tenían intención de adherirse, no habían formalizado las firmas del Pacto Briand- Kellogg. Cf. La Foy, M. (1941). *The Chaco Dispute and the League of Nations*. Michigan: Bryn Mawr, p.21.

investigación para depurar responsabilidades sobre este incidente. Bolivia, frente a esta situación, respondió que no le interesaba la investigación, sino la solución final al pleito, pues no quería estar permanentemente en guardia conteniendo los avances de Paraguay¹⁰⁰¹. La Comisión de Neutrales, bajo unas negociaciones lentas y difíciles, el 3 de agosto de 1932, con el liderazgo de EE.UU, y siguiendo la tradición americana en el arreglo pacífico de problemas de fronteras¹⁰⁰², declaró que no reconocía en el Chaco ninguna situación que fuera resultado de una ocupación forzada o de conquista¹⁰⁰³. Esta declaración provocó que Paraguay rechazara su intervención, aunque fue un argumento al que acudió posteriormente Bolivia para defender sus intereses¹⁰⁰⁴. Esto fue tomado, por lo tanto, con el propósito de añadir “una sanción para reforzar la obligación moral de lo recogido en los tratados”¹⁰⁰⁵.

Tras el fracaso de sus iniciativas, a mediados de 1932, la Comisión de Neutrales cedió su lugar a la SdN, la cual tanteó infructuosos intentos con el fin de imponer una solución definitiva al conflicto del Chaco. Sin embargo, antes se le dio la oportunidad mediadora a un nuevo grupo integrado por los países limítrofes con los beligerantes (ABCP)¹⁰⁰⁶. Pasaba el conflicto a manos de este grupo (ya que el comité se retiró para evitar la duplicación de esfuerzos) liderado por Argentina. En febrero, por iniciativa chilena y argentina, los ministros de exteriores de ambos países, Carlos Saavedra Lamas y Miguel Cruchaga Tocornal, se reunieron en la ciudad argentina de Mendoza, el 1 de febrero del año 1933, con el objetivo de poder fraguar un plan con el fin de obtener un acuerdo por parte de los contendientes. El acuerdo allí firmado, que obtuvo la adhesión de Brasil y de Perú, proponía la suspensión de

¹⁰⁰¹Peñaranda asumía ser la parte agraviada. Vid. FARCAU, W. Bruce. Op.cit.p.44.

¹⁰⁰²WALTERS, F.P. Op. Cit., p.528.

¹⁰⁰³“The American Nations further declare that they will not recognize any territorial arrangement of this controversy which has not been obtained by peaceful means nor the validity of territorial acquisitions which may be obtained through occupation or conquest by force of arms”. (“Las Naciones Americanas declaran además que no reconocerán ningún arreglo territorial de esta controversia que no haya sido obtenido por medios pacíficos ni la validez de adquisiciones territoriales que puedan obtenerse mediante la ocupación o conquista por la fuerza de las armas”. Traducción por el autor de este tesis).United States Department of State Press Releases, N°, 149, Julio 6, 1932,pp.100-101. Esta declaración de no reconocimiento estuvo basada en el precedente de la doctrina Stimson, que fue anunciada por Estados Unidos el 7 de enero de 1932 y adoptada por la Asamblea de la Sociedad de Naciones en el conflicto de Manchuria.

¹⁰⁰⁴Bolivia no estaba sujeta al Pacto de París en el cual se basaba la doctrina Stimson.

¹⁰⁰⁵WILLOUGHBY W, W. (1935). *The Sino-Japanese Controversy and the League of Nations*. Baltimore: Johns Hopkins Press, p.519.

¹⁰⁰⁶Argentina, Brasil, Chile y Perú. Saavedra Lamas convocó la reunión de este grupo para conformar una comisión mediadora en el conflicto. Este grupo venía a colaborar con la Comisión de Neutrales, pero a la vez actuaba de manera independiente. Rout, L. (1970). *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*. Austin: University of Texas Press, p.73.

las hostilidades.¹⁰⁰⁷ Este acuerdo, también conocido como fórmula de Mendoza, fracasó porque era similar a la propuesta por la Comisión de Neutrales, con la salvedad de que las tropas bolivianas tenían que retirarse tanto como las paraguayas.

Finalmente, el 27 de julio 1933, la Comisión de Neutrales anunció su retirada de las negociaciones y, convencida de que Argentina había saboteado las negociaciones¹⁰⁰⁸, favoreció la intervención de la SdN, aunque a su vez rechazaba colaborar con el organismo ginebrino¹⁰⁰⁹.

A pesar de que los ejércitos de Bolivia y Paraguay comenzaron la contienda armada en junio de 1932 (sosteniendo efectivamente una guerra de hecho), no fue hasta el 10 de mayo de 1933 cuando se hizo oficialmente la declaración de guerra por parte de Paraguay, y solo después de que Bolivia rechazara la propuesta conjunta de pacificación realizada por los países del grupo ABCP, en Mendoza. “Por primera vez en la historia de la SdN uno de sus miembros declaraba la guerra”¹⁰¹⁰, y frente a esta declaración, Bolivia, de manera inmediata, denunció al gobierno paraguayo ante el Congreso de la SdN¹⁰¹¹. La respuesta del Comité del Consejo fue preguntarle a Bolivia si estaba dispuesta a someterse a una decisión arbitral. La

¹⁰⁰⁷“Las fuerzas bolivianas tenían que retirarse a la línea Ballivián-Roberé y las paraguayas al río de ese nombre; se dispuso, igualmente que se procediese a la desmovilización y reducción militar a las cantidades de tiempo de paz; que se fuera al arbitraje de derecho para resolver las controversias territoriales y que en caso de surgir dificultades se pudiese un “avis Consultita” a la Corte Permanente de Justicia de la Haya”. Vid. ABECIA, V. (1986). *Las Relaciones Internacionales en la Historia de Bolivia*. La Paz: Los amigos de los libros, p.555.

¹⁰⁰⁸Argentina acusó a la Doctrina Monroe por considerarla un obstáculo a la intervención de la SdN en la disputa. El artículo 21 del Pacto declara que: “nada en este pacto debe considerarse que afecte la validez de los compromisos internacionales destinados a asegurar el mantenimiento de la paz, tales como los tratados de arbitraje o las inteligencias regionales como la doctrina de Monroe.” A este respecto, durante la preparación del borrador del Pacto, los representantes de Portugal resumieron la dudas de varios miembros de la Comisión preguntando al Presidente Wilson si: “hay algo en el Pacto que entrase en colisión con la Doctrina Monroe, si, por ejemplo permitiría a los Estados Unidos ir a Europa y Europa ir a Estados Unidos.”. El señor Wilson respondió que la pregunta indirectamente con la negativa al afirmar que estaba seguro de que ninguna acción de la doctrina sería encontrada inconsistente con los principios generales del Pacto”. Vid. MILLER, D. H. (1928). *Drafting of the Covenant*. New York: G.P. Putnam's sons, p.443.

¹⁰⁰⁹Esto, más que un contratiempo, venía ayudar a la SdN en la tarea de evitar la confusión que venía originada por doble jurisdicción, que más que ayudar, enredaba el conflicto. Rout, L. Op. Cit., pp. 81-82.

¹⁰¹⁰WALTERS, F.P. Op. Cit., p.528.

¹⁰¹¹Bolivia invocó el artículo 16 de pacto: “Si cualquier miembro de la Liga recurriera a la guerra, contrariamente a las obligaciones contraídas por él de acuerdo con los artículos 12,13 y 15, será *ipsofacto* considerado como habiendo cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga, los que se comprometen por el presente a romper inmediata-mente con él todas las relaciones comerciales y financieras, a prohibir toda comunica-ción entre sus nacionales y los nacionales del Estado en ruptura de pacto y a hacer cesar todas las relaciones financieras comerciales o personales entre los nacionales del Estado en ruptura de pacto y los de todo otro Estado, miembro o no de la Liga”.

SdN, ante esta circunstancia, creó un Comité, conocido como el Comité de los Tres¹⁰¹², con la finalidad de seguir el desarrollo de los acontecimientos. Dicho comité, el cual estuvo formado, en primer lugar, por España, Irlanda y Guatemala¹⁰¹³, propuso una fórmula para el cese de las hostilidades y el compromiso de arbitraje por parte de ambos contendientes. Ambos aceptaron, pero el punto de fricción volvió a girar en torno al territorio sometido a arbitraje. La SdN, que cedió el paso, en un nuevo intento de poner fin al conflicto, a los estados de Latinoamérica del ABCP, consideró enviar una comisión a la zona una vez fracasada esta nueva tentativa de paz. La Comisión de los Tres, que debió haber salido para Suramérica hacia finales de julio, lo hizo finalmente el 18 de octubre de 1933. La comisión quedó conformada en Montevideo el 8 de noviembre por los siguientes miembros: Luigi Adrovandi embajador italiano; Julio Álvarez del Vayo, embajador español; el general francés Henri Freydenberg; Raúl Rivera, mayor mejicano; el brigadier británico Alexander Robertson; así como, también, un jurisperito de la SdN y un funcionario de la sección política de la secretaría¹⁰¹⁴.

4.1.2 La implicación de Vasconcelos en el conflicto

Era primera la vez que la SdN tenía que intervenir en un caso en donde la declaración de guerra se había realizado de forma oficial por parte de uno de sus miembros¹⁰¹⁵. Debido a que el asunto era muy delicado, el principal organismo que intervino en él fue el Consejo. De

¹⁰¹²El Comité de los Tres quedó conformada el 3 de marzo de 1933 por el Consejo de la SdN en virtud del artículo 11 del Pacto. En este párrafo se lee: "Se declara que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no indirectamente a algunos de los miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones".

¹⁰¹³Este comité fue creado por la SdN debido a las dificultades para intervenir en el conflicto. Como bien apunta como bien apunta el profesor Neila, "a estas dificultades, no es ajeno el hecho que de EE.UU., Brasil y Argentina permanecen fuera del organismo ginebrino". Cf. NEILA, J.L. (1990). "España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de las Naciones. (1932-1935)". AA. VV. *Estudiosos Históricos. Homenaje a los Profesores, José M. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, I, pp.677-699.

¹⁰¹⁴Report... Op. Cit., p.140.

¹⁰¹⁵La declaración de Guerra fue realizada por el Congreso de Paraguay el 6 de mayo de 1933 para frenar el flujo de armamento destinado a Bolivia a través del Pacífico. WALTERS, F.P. Op. Cit., p.516. Argentina, por otra parte, se dice que buscó la declaración de guerra para así declarar su neutralidad, la misma que sería, al decir de Ministro paraguayo de en Buenos Aires, Vicente Rivarola, muy duro para Bolivia y blando para Paraguay. Vid. Rivarola Vicente. *Memorias diplomáticas. Volumen II. Buenos Aires: Ayacucho, 1995, p. 251.* Efectivamente, Argentina cerró las exportaciones de material de guerra y víveres para Bolivia, por lo tanto, esta declaración de guerra afectaba sólo a Bolivia, no a Paraguay que disponía de la libre navegación de los ríos del estuario del Plata y cerraba el libre tránsito terrestre por donde se surtía Bolivia. Vid. ABACIA, V. Op.Cit., p.558.

igual manera, era la primera vez que Portugal, a través de la SdN, se inmiscuía en un conflicto internacional. Toda la documentación del Archivo Histórico Nacional relativa a este asunto muestra como el gobierno portugués iba siendo informado de todo lo que acontecía para que pudiese tomar las medidas concretas en este asunto¹⁰¹⁶.

La política externa que Portugal, por medio de su participación en la SdN, en los tres regímenes que se dan durante los años de existencia de la institución ginebrina, estuvo sujeto a alteraciones. Durante la I República y los primeros años de la Dictadura Militar, los intereses en política exterior se cifraban en el asentamiento del país en el palco internacional con la intención de sacudirse el yugo británico (o al menos atenuar su dependencia), y, a la vez, hacerse fuerte ante el peligro español. El fracaso en la obtención de un préstamo, debido a las imposiciones impuestas, consideradas injustas y leoninas por el Gobierno portugués, unido a la decepción ante un nuevo descalabro en la elección para el Consejo¹⁰¹⁷, aumentaron los escrúpulos portugueses frente a la SdN. Todo esto propició un cambio de rumbo en la política internacional. La falta de confianza se hizo más patente e impetuosa en el Estado Novo: Salazar, de manera muy crítica, reveló públicamente en agosto de 1933, en una entrevista concedida a António Ferro, que la SdN era “un parlamento vulgar con sus fatales corredores y sus fatales intrigas”¹⁰¹⁸.

Sin embargo, de manera paradójica, fue durante el Estado Novo, con un nuevo rumbo caracterizado por una postura de total escepticismo ante la institución ginebrina, y en defensa de “una política externa nacionalista y conservadora”¹⁰¹⁹, cuando Portugal, el 9 de octubre de 1933, se hizo con un asiento en el Consejo en la SdN¹⁰²⁰. Es igualmente contradictorio, que

¹⁰¹⁶La documentación relativa al conflicto del Chaco puede consultarse en Proc. 6 “Questões Politicas. Litigios internacionais: conflito entre a Bolivia e Paraguay” AHMNE. S3. E94. Pu/38432.

¹⁰¹⁷Comienzan a surgir las primeras voces críticas con la SdN. Incluso Vasconcelos, “el furioso de Ginebra” censura la honestidad de los delegados y diplomáticos de los países le prometieron el voto y luego no apoyaron la candidatura de Portugal. Igualmente, reprocha el sistema de votación secreto que alimenta esta abjuración de los votos prometidos.

¹⁰¹⁸ALEXANDRE, V (2006). *O roubo das almas: Salazar, a Igreja e os totalitarismos (1930-1939)*. Lisboa: D. Quixote, 2006, p.91.

¹⁰¹⁹TORRE GÓMEZ, H. de y SÁNCHEZ CERVELLÓ, J. (1992). *Portugal en el siglo XX*. Madrid: Istmos, p.191

¹⁰²⁰Obtener un asiento en el Consejo de la SdN fue uno de los objetivos Portugal perseguido por Portugal desde dese la Conferencia de Paz de Versalles. Vid. IVO CRUZ, D (2009). *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, p.49.

cuando más se quería permanecer al margen del “avispero europeo”¹⁰²¹, más se entrometió Portugal en los asuntos internacionales, especialmente a partir de 1935.

Una vez que la comisión visitó Asunción, partió para La Paz, donde estableció negociaciones con el gobierno boliviano urgiéndole a aceptar la propuesta de un armisticio para abrir un proceso de negociación de paz. En el marco de la VII Conferencia Panamericana, en la cual se llevaron a cabo las negociaciones del comité con los dos países beligerantes, Paraguay telegrafió a la Comisión proponiendo un armisticio hasta finales de año una vez concluyera la Conferencia.

Tras el armisticio de diciembre y los estériles esfuerzos para conciliar a las dos naciones, se reanudó el conflicto en enero de 1934. El 20 de enero de 1934, el Consejo de la SdN decidió ampliar el mandato de la “comisión viajera” para que redoblase sus esfuerzos e hiciera uso de todos los medios posibles para que se llegase a un acuerdo que pusiera fin al derramamiento de sangre en el Chaco. Así pues, la comisión, el 21 de febrero de 1934, entregó a ambos gobiernos contendientes el borrador de un tratado donde se recogían las ambiciosas recomendaciones para un acuerdo de paz¹⁰²². La consecuencia inmediata del rechazo de este borrador fue el retorno de la comisión a Ginebra, en marzo de 1934, con el fin de informar de manera detallada al Consejo de la SdN sobre todo lo relacionado con el conflicto del Chaco y de sus gestiones para ponerle fin de una manera pacífica. El informe de la Comisión del Chaco, según palabras de Walter, fue “tan significativo y notable como el documento evacuado por la Comisión Lytton para el conflicto de Manchuria”¹⁰²³.

¹⁰²¹En una nota oficiosa publicada el 20 de septiembre de 1935, Salazar manifestaba, por primera vez, la hoja de ruta a seguir en materia de política externa. La premisa general de esta política es la mantenerse tan alejado como fuera posible de las cuestiones europeas:

[...] “Estamos en Ginebra con las manos limpias y el corazón puro. Allí estaremos mientras la SdN pueda garantizar la paz sin perjudicar la defensa, y sus métodos de acción sean capaces de traducir su espíritu sin ambigüedades. Pero debe repararse en que, dada la ausencia de Estados Unidos, la particular organización de los Estados Americanos y y la salida de Japón, la mayor parte de la política americana y asiática no se canalizará a través de la Liga: Ginebra es fundamentalmente europea. [...] En estas condiciones, tenemos la conciencia de que la línea tradicional de nuestra política externa, coincidente con los de la Liga: Ginebra es fundamentalmente europea. [...] En estas condiciones, tenemos la conciencia de que la línea tradicional de nuestra política externa, coincidente con los verdaderos intereses de la Patria portuguesa, consiste en no involucrarnos, a ser posible, en los desórdenes europeos”. OLIVEIRA, S. (1946). *Discursos e notas políticas, Vol. II, 1935-1937*. Coimbra: Coimbra Editora, pp.79-81.

¹⁰²²Cf. Report...Op. Cit., p.146

¹⁰²³WALTERS, F.P. Op. Cit., p.533: “su profecía sobre el desarrollo de la guerra resultó totalmente exacta, y cuando ambas partes se vieron obligadas finalmente a hacer una paz debido al agotamiento, el plan de paz contenido en este informe fue seguido muy de cerca”.

El representante de Gran Bretaña, sir John Simon, el 15 de febrero de 1934, en la presentación del informe en el seno del Consejo de la SdN, al conocer la supuesta renuencia de los beligerantes a una avenencia, sugirió, como medio para obligar al cese de las hostilidades, el embargo de armas y pertrechos bélicos. Los miembros del Consejo, que alabaron mucho el trabajo de la Comisión, urgieron a los beligerantes a reexaminar el tratado antes de que el Consejo se reuniese en sesión extraordinaria. Durante este intervalo, el Comité de los Tres, tuvo tiempo de verificar las opiniones de los principales países productores de armas.

El 14 de mayo de 1934, el representante británico¹⁰²⁴ alentó al Consejo para que tomase medidas inmediatas mediante el embargo de armas. La comisión, a su vuelta de Ginebra, subrayó el papel jugado por el tráfico de armas en la continuación de la guerra y, de esta manera, el 19 de mayo, la secretaría de la SdN invitó a los Estados a que aplicasen el embargo a las partes en litigio. El representante británico, Anthony Eden, que fue el que tomó el liderazgo en la propuesta de embargo, enfatizó que la dependencia en la compra de armas por ambos países era de capital importancia en el informe de la comisión y, por lo tanto, urgía inmediatamente a los 17 países a responder sobre su adhesión o rechazo a la propuesta. El ministro de exteriores francés, Louis Barthou, uno de los representantes del gobierno francés más capaces, respaldó esta propuesta porque creía que representaba una oportunidad para la SdN mostrase que no “era una absoluta institución abstracta”¹⁰²⁵. Italia, España, Argentina, Australia, Checoslovaquia y Dinamarca aprobaron la propuesta británica. Portugal no se encontraban entre los primeros países que respaldaron el embargo. A consecuencia de ello, el ministro plenipotenciario luso en la SdN, Vasconcelos, en un telegrama urgentísimo del 29 de mayo de 1934, inquirió al gobierno portugués acerca de la postura respecto a la medida tomada por el Consejo¹⁰²⁶ de implementar la propuesta británica. De esta manera, el conflicto

¹⁰²⁴En un telegrama, Vasconcelos considera la sesión del Consejo del 18 de mayo como la más importante que se ha venido realizando en los últimos años. En este mismo telegrama, igualmente, informa cómo consiguió preparar las negociaciones de los últimos días con el fin de aplazar, para una próxima sesión extraordinaria, la discusión del informe de la Comisión, lo que consiguió, según él, “retirando la palabra al representante paraguayo, lo cual que aceptó sin protestar”. Continúa: Los representantes de Inglaterra hablaron a propósito del embargo de armas a los beligerantes, apoyados por Francia, Italia, España, Argentina y Australia. Franceses e ingleses apoyaron con gran energía a la institución ginebrina de los ataques del representante paraguayo”. Telegrama n°28 expedido por Vasconcelos y recibido de Portugal en Ginebra el 18 mayo de 1934. AHMNE.

¹⁰²⁵La FOY, M. Op. Cit. p.86.

¹⁰²⁶Vasconcelos informa que todos los estados han respondido, a excepción de Brasil y Portugal, a la vez que rogaba una respuesta urgentísima del Gobierno portugués, aunque adelantaba que ésta sería favorable sin reserva, como la gran mayoría de los estados. Telegrama n°41 expedido por Vasconcelos en Ginebra y recibido en Portugal el 29 de mayo de 1934. AHMNE.

del Chaco fue tomado como una suerte de experimento de campo para demostrar la efectividad del embargo como medio para detener la guerra, a la vez que proveía de una guía práctica para cualquier intento ante una futura invocación a las sanciones bajo el artículo 16 del Pacto¹⁰²⁷.

El telegrama de Vasconcelos fue respondido por el ministro de Negocios Estrangeiros, Caeiro da Mata de la siguiente manera: “que aun sin haber recibido noticia de la Secretaría General, adelantaba que el gobierno portugués prohibiría toda exportación de armas a Bolivia y Paraguay, pero necesitaba saber la propuesta británica y si implicaba ésta alguna responsabilidad de vigilancia sobre la navegación en tránsito”¹⁰²⁸. Nuevamente, un pertinaz Vasconcelos, un día después vuelve a enviar otro telegrama para comunicar que, “aunque no se ha determinado la modalidad del embargo, firmado por Castillo Nájera, todas las potencias han respondido de manera afirmativa, aunque bien es verdad que hubo algunas que mostraron sus reservas por ser fabricantes de armas.”¹⁰²⁹ Finalmente, por el decreto ley n°24.507 del 22 de septiembre de 1934, y a petición del Comité Consultivo de la Asamblea Extraordinaria de la SdN, el gobierno portugués, a través del Ministerio de Finanzas, prohibió la exportación de armas y material de guerra hacia los países beligerantes¹⁰³⁰.

El Consejo requirió a los contendientes a reexaminar el borrador de la comisión del Chaco. El delegado boliviano, Costa du Rels, tras escuchar las objeciones de Paraguay invocó el artículo 15 del Pacto¹⁰³¹ bajo el fundamento de que la actitud de Paraguay llevó a un callejón sin salida cualquier solución dispuesta en los artículos 11 y 13¹⁰³². Portugal, a través de Vasconcelos, conoció la noticia de la actitud de Bolivia, lo cual “modificaba completamente el expediente a seguir”¹⁰³³ Por medio de este mismo telegrama, Vasconcelos

¹⁰²⁷“En caso de que un miembro de la SdN recurra a la guerra, los miembros de la sociedad convienen, además, en prestarse mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras a adoptarse en virtud del presente artículo a fin de reducir al mínimo las pérdidas y los inconvenientes que de ellas pudieran resultar. Se prestarán igualmente mutuo apoyo para resistir a toda medida especial dirigida contra uno de ellos por el Estado en ruptura de pacto. Adoptarán las disposiciones necesarias para facilitar el tránsito a través de su territorio, de las fuerzas de todo miembro de la sociedad que participe en una acción común para hacer respetar los compromisos de la sociedad”.

¹⁰²⁸Telegrama n°13 expedido Cairo de Mata y recibido en Ginebra el 29 de mayo de 1934. AHMNE.

¹⁰²⁹Telegrama n°44 expedido por Vasconcelos y recibido Portugal el 30 de mayo de 1934. AHMNE.

¹⁰³⁰Diário del Govêrno del 22 de Septiembre de 1934. Publicación decreto prohibición de armas y material de guerra. AHMNE.

¹⁰³¹Con la invocación, del artículo 15, el Gobierno de Bolivia buscaba posponer la aplicación del embargo y abría la puerta a la intervención de la Asamblea de la SdN

¹⁰³²League of Nations Official Journal. Julio 1934 (Pt. I), pp.774-779.

¹⁰³³Telegrama n° 48 expedido por Vasconcelos y recibido en Ginebra el 31 mayo de 1934. AHMDNE.

hizo saber que se convocó una sesión secreta para deliberar si la aplicación del embargo, aunque decretada para ambos países, pudiese ser levantada para el agredido en los términos del artículo 15 del Pacto.

Mientras se convocaba la Asamblea, Bolivia seguía sin escatimar esfuerzos para bloquear el embargo protestando contra lo que consideraba una medida injusta, y que iba en oposición a sus intereses, ya que el Comité del Consejo, no sólo no se molestó en averiguar al agresor y culpable de la guerra, sino que también obviaba, según el informe presentado por Henrique Vianna, la negativa de Paraguay a negociar y el empleo de medidas condenables como el “uso de tropas mercenarias de rusos blancos”¹⁰³⁴. En el mismo informe se detallaba la insistencia del representante boliviano para que se condenase el uso de tropas mercenarias que, según éste, era una ofensa contra la SdN, y solicitaba el empleo de medidas más enérgicas, “que sin pasar por la fiscalización del embargo, no llevaran la resolución del conflicto ad calendas graecas”.

La Asamblea, en un nuevo intento de conciliación, confió a una Comisión especial¹⁰³⁵, encabeza por Osuki, la tarea de buscar un arreglo entre los dos países y, en caso de no ser posible, preparar un informe sobre las divergencias sugiriendo recomendaciones. Este “Comité Consultivo” creó, a su vez, un subcomité de conciliación, que estaba integrado por todas las naciones latinoamericanas, y bajo la presidencia de México en la persona de Castillo Nájera. La primera sesión del Comité de Conciliación se desarrolló el 13 de noviembre de 1934 pero, conscientes de las quejas sobre” la remota lejanía del organismo ginebrino para entender los esfuerzos de las naciones americanas, se emplazó solamente a las naciones americanas.”¹⁰³⁶ Además, teniendo en cuenta la importancia de la cooperación para la seguridad colectiva, se extendió una invitación tanto Estados Unidos como Brasil, a pesar de agotadoras objeciones, debido a que “las gestiones al conflicto pasaba por una solución hemisférica”¹⁰³⁷. El 24 de noviembre de 1934, en la celebración de la LXIV sesión

¹⁰³⁴Informe de Vianna “conflicto Bolivia-Paraguay (SdN)” Proc. 7, n°200. 17-10-1934. AHMNE.

¹⁰³⁵Conformado por miembros del Consejo y miembros de la SdN no representados en el Consejo, que hubiesen tomado parte en anteriores intentos de pacificación del conflicto: Colombia, Cuba, Perú y Uruguay. Estaban presentes, también, China, Irlanda Suecia y Venezuela. Vid. La FOY, M. Op. Cit., p. 108.

¹⁰³⁶Ibid, p.108.

¹⁰³⁷FARCAU, B. Op. Cit., p.199.

extraordinaria de la Asamblea, bajo las provisiones del párrafo 4° del artículo 15¹⁰³⁸, se adoptó por unanimidad un pliego de recomendaciones elaborado por el Comité Consultivo para poner fin a la guerra del Chaco. En un telegrama, fechado el mismo día de la celebración de esta Asamblea, informaba Vasconcelos que los delegados de los países beligerantes se mostraron abiertos a la posibilidad de aceptar dichas recomendaciones, especialmente Bolivia. Pero, aunque Bolivia aceptó las proposiciones el 10 de diciembre, “el rechazo de Paraguay paralizaba, nuevamente, la paz. Paraguay telegrafió pidiendo la prolongación de un alto al fuego para dar su respuesta definitiva. El Comité le respondió que la fecha tope para una respuesta era el 20 de diciembre y, además, le enfatizaba toda la responsabilidad que podría recaerle tras la aceptación de Bolivia”¹⁰³⁹.

El día 20 de diciembre, la legación lusa en la SdN informó, por medio de un telegrama de carácter confidencial, del rechazo de Paraguay a las recomendaciones de la SdN por considerarlas “impracticables”¹⁰⁴⁰. Esto constituyó un gran triunfo para Bolivia, ya que la terquedad y la negación de Paraguay abrió la posibilidad de establecer sanciones contra este país reticente, lo que derivó en la retirada de Paraguay de la organización internacional¹⁰⁴¹.

Aunque el Gobierno de Paraguay mostrara su negativa a la propuesta de arreglo de la SdN, la Comisión emplazó al Gobierno de Asunción para que diese una respuesta definitiva el día 14 de enero de 1935. La respuesta negativa de Paraguay llegó el día 11, y con ello la continuación de las hostilidades. A partir de aquí, Paraguay, al continuar en su agresión contra un Estado miembro, quedó expuesta a aceptar el veredicto de la Asamblea de la SdN. La consecuencia inmediata a todo esto fue la recomendación del Comité Consultivo de la

¹⁰³⁸“Si la divergencia no ha podido arreglarse, el consejo redacta y publica un informe, votado sea por unanimidad o por mayoría de votos, para hacer conocer las circunstancias de la divergencia y las soluciones que recomienda como las más equitativas y mejor apropiadas para el caso”.

¹⁰³⁹Telegrama expedido por Vasconcelos y recibido en Portugal el 24 de noviembre de 1934. AHMNE.

¹⁰⁴⁰Telegrama n°125 Confidencial, expedido por Vianna, y recibido en Portugal el 20-12-1934. En este mismo telegrama se informaba de la insistencia de Bolivia para que se revocase el embargo de sus importaciones de armas. Se detalla, también, un malentendido que afectaba directamente a Portugal como incumplidora del acuerdo de embargo, pues el delgado británico denunció la venta de armas a los beligerantes, concretamente cajas de municiones para espingardas expedidas el 21 de octubre de 1934 por la fábrica de armas de Herstal Liège, desembarcadas en Montevideo el 22 de noviembre, y transportadas por un barco de nombre Amarante, que pensaban que era portugués.

¹⁰⁴¹CORTÉS DÍAZ, M. (2016). “La Diplomacia Chilena y el Conflicto del Chaco (1928-1938)”. *Revista Encrucijada Americana*. 8. N°1 2016, p.104.

Asamblea para que se levantase el embargo a Bolivia¹⁰⁴². El Ministerio de Negócios Estrangeiros de Portugal informó acerca de esta medida a través de un decreto ley:

Considerando que la resolución de la Comisión Consultiva propone que esa prohibición sea levantada en relación a Bolivia, usando la facultad conferida por la 2ª parte del n° 2º del artículo 108 de la Constitución, el gobierno decreta y promulgo, para dar valor de ley lo siguiente:

Art. 1. El embargo de armas y material de guerra a Bolivia sea levantado.

Art. 2 Queda prohibida la reexportación o transporte de armas o material de guerra destinado a Paraguay.

Art. 3. No se autoriza la exportación de armas que no sea destinada a Bolivia¹⁰⁴³.

El Gobierno de Asunción resolvió retirarse del organismo ginebrino el 23 de febrero de 1935, y, aunque técnicamente esta retirada no se haría efectiva hasta pasado dos años, Paraguay insistió en que ignoraría todas las acciones de la SdN en el futuro.¹⁰⁴⁴

El 11 de Marzo de 1935 Vasconcelos fue elegido como presidente del Comité Consultivo, y a propuesta de él se creó un Comité de Redacción para que elaborase un informe que sería elevado a la Asamblea en cuanto estuviese redactado. La labor contemporizadora de Vasconcelos en la redacción de éste quedó reflejada en estas líneas:

Presenté un proyecto sin la menor ilusión por las dificultades que en su elaboración iba a encontrar” [...] Las dificultades en esta cuestión son: la conciliación en la aplicación de los artículos del Pacto en una cuestión que nació para la SdN, en plena violación de algunos de esos artículos, con las soluciones posibles para la observación de la paz. Los partidarios de la aplicación estricta del Pacto son representados por la Unión Soviética, los países escandinavos, China y Turquía, con una visión estrecha de sus responsabilidades y las consecuencias de esta intransigencia, que pretendían introducir en el informe, aun siendo de la más pura

¹⁰⁴²Informe embargo de armas y material de guerra. Ministro Caiero da Mata al Ministro de Finanzas. Prc. 6 Lisboa 7 Febrero de 1935.AHMNE.

¹⁰⁴³Decreto ley n°25:150 del Ministerio dos Negócios Estrangeiros. Diário do Govêrno 20 de marzo de 1935.

¹⁰⁴⁴Gordon, Ireland. *Boundaries, possessions, and conflicts in South America*. Cambridge: Harvard University Press, 1938, p. 88.

*ortodoxia jurídica, arriesgaba la libertad de las negociaciones de paz y herir las legítimas susceptibilidades*¹⁰⁴⁵.

Vasconcelos tuvo que hilar fino en la redacción de un informe el cual, acorde con sus palabras, fue un “trabajo complejo y delicado en el que tuve que expurgar todos los exabruptos al examinar las actas de las sesiones de marzo, que no llegaban a dar una idea aproximada de las discusiones y conversaciones mantenidas”. El mismo Vasconcelos no dejó de expresar su propia satisfacción en la “complicada” labor durante la redacción del informe¹⁰⁴⁶. Fue también en ese mismo día, el 11 de marzo, cuando Vasconcelos, por medio de un telegrama de carácter confidencial expuso que, durante las discusiones de la Comisión del Chaco en torno a las resoluciones tomadas por la Asamblea ante la situación de ruptura del Pacto y violación del artículo 12 por parte del Paraguay, la actitud de España¹⁰⁴⁷ “tal vez tendrá como consecuencia la conveniencia de eliminar el decreto del embargo tomado como fundamento el artículo 12”¹⁰⁴⁸. Una vez finalizado, el informe fue enviado a la Asamblea con un proyecto de propuesta con el requerimiento de ser adoptado, ya que Vasconcelos quería, a toda costa, evitar la repetición de la discusión mantenida en el comité.

¹⁰⁴⁵Informe presentado por Vasconcelos el 11 de junio de 1935, n° 131(SdN). Proc. 6 “Assembleia Extraordinaria da SdN: Bolivia-Paraguay. Puede ser consultado en S3. E94. Pu/38432. AHMNE. Estos debates en el seno de la SdN ponen de relieve la disparidad de criterios ante la actitud a adoptar frente al conflicto: (Francia era partidaria de dejar pura y simplemente el asunto en manos de los países limítrofes, dejando caer sobre ellos el éxito o el fracaso de las gestiones; por otro lado Argentina, Chile y Uruguay, se mostraban deseosos que el Comité continuara dejando el asunto en sus manos en vista de las negociaciones en curso, pero sin que la Sociedad quedase esfumada. Había también un grupo de países americanos que sin mostrarse contrarios a las negociaciones por los países limítrofes, cuidaron en sus intervenciones de afirmar su intangibilidad; y finalmente la postura de otros países, como la Unión Soviética, Suecia o Turquía, que eran partidarios de la aplicación estricta del Pacto.

¹⁰⁴⁶“[...] mi labor mereció, sin falsa modestia, los aplausos con los que fue saludado por parte de mis colegas”. Su labor como presidente era obtener que el informe del Comité Consultivo y su proyecto de resolución fuesen votados con el mínimo de discusión posible, como ya dije para que las repercusiones de esa discusión no se dejaran sentir en Buenos Aires. Por otra parte, era indispensable que el papel primordial de la SdN planeando, incitando y promoviendo a la mediación con la discreción necesaria para evitar que los países mediadores, que no son miembros de la SdN se mostrasen susceptibles con la referencia. Creo que conseguí en justa medida, por lo que me vieron a decir de manera espontánea las críticas más acérrimas. Fue en esta misión más eficazmente secundado por los representantes de Perú, Tudela, inteligente y fino diplomáticos, que con más libertad de palabra y menos responsabilidad que yo, pudo sobre destacar el papel de la SdN. Conseguí que los extremistas del pacto se calmaran y mi discurso que apaciguó a los escandinavos”. Ibid.

¹⁰⁴⁷“[...] España comprende los escrúpulos que por razones de consanguinidad habrían de sentir países hispanoamericanos llamados a aplicar eventualmente sanciones se propusieran, confesando por su parte España participaría de análogos sentimientos. En razón de estas circunstancias estaría dispuesta a apoyar toda acción que ejercieses pueblos hispano-americanos de acuerdo con Sociedad de las Naciones, facilitar dicha eventualidad y llegar a una solución del conflicto”. AMAE: R-5499, exp. 11. “Cuadernos de política internacional...”. Neila, Jose Luis. Op. Cit., p. 696.

¹⁰⁴⁸Telegrama n°21 expedido por Vasconcelos y recibido en Portugal el 11 de marzo de 1935. AHMNE.

Como reconocimiento a la labor que había venido prestando Vasconcelos en la búsqueda de una solución al conflicto, fue postulado, a instancias de los países sudamericanos, para que presidiera la Asamblea de la SdN. Esta solidaridad dentro del bloque de los países sudamericanos es la que Portugal venía buscando desde la década pasada. Este objetivo se cifraba primordial para salir del aislamiento al que Portugal se vía abocada como pequeña potencia. A este respecto Vasconcelos expuso que “desde 1923 ejerciendo como segundo delegado, bajo la presidencia de Chagas, verifiqué que Portugal estaba completamente aislada en una Asamblea en la que ya entonces todos procuraban agruparse”¹⁰⁴⁹.

Ante esto podríamos preguntarnos por qué este acercamiento con el bloque latino tardó tanto en llegar y por qué Portugal no se acercó a Brasil, país hermano, y que, además ocupaba un sillón como miembro no permanente en el Consejo de la SdN. Portugal, en el juego diplomático, fue sacrificando sus acuerdos con otros países en virtud de la tradicional alianza luso británica y más aun teniendo en cuenta que Gran Bretaña, con todos sus dominios, formaba un bloque muy poderoso bajo el que cobijarse. Desgraciadamente para Portugal, esta lealtad¹⁰⁵⁰ fue injustamente recompensada con el desprecio y la indiferencia de los británicos:

Pero la realidad ha demostrado que ni los vagos intentos a este respecto del Sr. Teixeira Gomes, quien una vez presidió la Delegación en Ginebra, ni los intentos posteriores realizados durante la presidencia de Chagas, y después de los Sres. Afonso Costa y Bettencourt Rodrigues, dieron una idea del resultado político. Los diferentes Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña siempre han evitado cualquier entendimiento con la delegación portuguesa, no solo por una política combativa dentro de SdN, sino incluso por el apoyo de los candidatos

¹⁰⁴⁹Informe presentado por Vasconcelos el 11 de junio de 1935, n° 131(SdN). “Assembleia Extraordinaria da SdN: Bolivia-Paraguay. Proc. 6S3. E94. Pu/38432. AHMNE.

¹⁰⁵⁰La cuestión de la lealtad de Portugal a Inglaterra no es nueva y ha estado sometida a muchas presiones. El mantenimiento de la alianza de Portugal con Gran Bretaña, sacrificando otras posibles alianzas, se encuentra bien ejemplificada en un informe de Sir L. Carnegie, diplomático en Lisboa, al Marqués Curzon de Kedleston. En este informe se da cuenta de una serie de campañas propagandísticas que se están llevando a cabo en Portugal para la creación de un bloque latino junto con España e Italia, y todo bajo los auspicios de Francia. Pero, los portugueses, en palabras de Sir L Carnegie, “aunque es una raza vanidosa y engreída, tienen sentido común y, por lo tanto, apreciarán que Francia nada tiene que ofrecerle para igualar las ventajas que le reportan la alianza con Gran Bretaña. FO 371/9479. Informe confidencial From Sir L. Carnegie to the Marquess Curzon of Kedleston. Lisbon, 11 febrero de 1923.

*portugueses en las elecciones más simples. Es bien sabido que Inglaterra siempre ha votado en contra de nosotros en las elecciones del Consejo, excepto por última vez que nos ha apoyado decididamente con todos sus dominios. Ella afirmó que no votó en contra de nosotros, pero que no creía que nuestra posición fuera oportuna, lo que la llevó a emitir su voto a nuestros adversarios*¹⁰⁵¹.

La mala experiencia acumulada con la política de alianza con los británicos en la SdN¹⁰⁵², forzó el viraje buscando la solidaridad del grupo latino americano¹⁰⁵³, con el cual tenía tanto en común: “incosteables afinidades de raza, de familia de mentalidad y de civilización”¹⁰⁵⁴. El artífice del acercamiento fue Vasconcelos que, sin perder oportunidad, fue estrechando los lazos en cada ocasión que presidía las delegaciones y, es por ello, en palabras del propio Vasconcelos: “que nunca perdí ocasión de prestarles todos los servicios que fueron compatibles con las instrucciones del Gobierno”¹⁰⁵⁵. Este esfuerzo, al contrario de la indiferencia mostrada por los británicos en pago a la lealtad lusa, tuvo sus frutos, y se materializó en forma de respaldo dentro del organismo ginebrino, como quedó patentemente demostrado en la brillante campaña de apoyo a favor de Portugal en la elección para el Consejo del año 1933 que, -como queda recogido en dicho informe- “con raras defecciones, nos dio todos sus votos y, con ello, el triunfo sobre el adversario turco”.

Podría decirse, en puridad, que esta política de acercamiento a los países sudamericanos para la formación de un bloque no es una innovación de Vasconcelos, ya que mucho antes fue invocada por otros representantes portugueses frente a la SdN, y así se desprende de un informe reservado presentado por Alberto de Oliveira el 3 de agosto de 1928, quien asistió al Congreso de París de 1919, y se percató del escepticismo generalizado por la creación de la SdN¹⁰⁵⁶. Abogaba por una política de entendimiento con la América

¹⁰⁵¹Informe presentado por el Dr. Vasconcelos el 11 de junio de 1935, n° 131(SdN). “Assembleia Extraordinaria da SdN: Bolivia-Paraguay. Proc. 6S3. E94. Pu/38432. AHMNE.

¹⁰⁵²“Se é verdade que nao podemos contar com o apoio incondicional da Inglaterra, que chegou a votar em alguns momentos contra a nossa candidatura, o facto de Portugal não pertencer a nenhum bloco político que entantanto se tinham formado, era o principal óbice. Cristina, Pacheco. Portugal na Sociedade das Nações: 1919-1930. Tese de maestrado: Universidad de Lisboa, abril 1999, p.58.

¹⁰⁵³Hay que tener en cuenta que de los 59 miembros de la SDN, 17 son latinoamericanos, lo cual da idea de la universalidad de la SdN.

¹⁰⁵⁴Informe de Vasconcelos de 11 junio...Op. Cit.

¹⁰⁵⁵Ibid.

¹⁰⁵⁶“No fui de los que acogió la institución con el alborozo místico ni de los que la desdeñaron con escepticismo. Asistí al congreso de París de 1919 a la sesión memorable en la que el presidente Wilson expuso y justificó su proyecto de Pacto. A este discurso tan elocuente y de tan elevada e impresionante elocuencia,

Ibérica para tener éxito en el gran objetivo de conseguir un asiento en el Consejo como miembro no permanente que, según sus palabras, “se tornaba tan complicado como la cuadratura del círculo”¹⁰⁵⁷. De esta manera se intentaba espolear a Portugal en la búsqueda de un papel con más peso político en el seno de la SdN para que dejase de permanecer en la sombra y abandonase su rol de país corista.

La última participación de la SdN, en un último intento de solución al conflicto, fue a través de la Asamblea. Con base a las medidas propuestas el 14 de noviembre de 1934, se convocó una Asamblea, en sesión extraordinaria (el 20 de mayo 1935) “para considerar la cuestión de la subsecuente aplicación del pacto”¹⁰⁵⁸. La delegación portuguesa en la SdN, a través de Vasconcelos, informó al jefe de dicha delegación, Henrique Vianna, que la Asamblea de la SdN se reuniría el 20 de mayo con motivo del conflicto entre Bolivia y Portugal¹⁰⁵⁹. La Asamblea, que contaba con la presencia de los delegados de Bolivia y Paraguay, tomó en cuenta la sugerencia expresada por Vasconcelos durante el discurso de apertura, en donde expuso que, aunque él es consciente de la “legítima ansiedad, la cual ha sido expresada en cuanto a la observación del Pacto, se hace necesario algunas veces adaptar la aplicación de la leyes a las circunstancias con el fin de restaurar las paz tan rápidamente como sea posible”¹⁰⁶⁰. Vasconcelos creía firmemente que la SdN estaba:

*En uno de esos momentos críticos en el cual la adaptación se hace necesaria, en vista a las negociaciones de paz que Buenos Aires va a llevar en poco tiempo. Estas son las más importantes que han tenido lugar desde el estallido del conflicto, y parece ser que va a traer el cese de las hostilidades más rápidamente que con cualquier otro método*¹⁰⁶¹.

respondieron con palabras indiferentes y sin calor de convicción por parte del Sr Clemenceau y las ironías mal disfrazadas del Sr. Lloyd George. Informe reservado de Alberto de Oliveira. Ref. N118, 1928. 3 de agosto de 1928. Proc.8 Vol. II. Questões Políticas e Litígios Internacionais 1923/28. 3º Piso. Arm 3. Maço 42. AHMNE.

¹⁰⁵⁷“Las pequeñas naciones giran siempre en la órbita de otras, que las atan a mayores intereses, y nuestro país jamás, en muchos siglos, consiguió ser neutro. Pero tengo que nuestra solidaridad con América Íbera, que representa un buen número de votos, nos admira, nos estima y con la que no tenemos oposición de intereses”.Ibid.

¹⁰⁵⁸League of Nations Official Journal, Special Supplement, nº 134, p.58.

¹⁰⁵⁹Nota informativa C.L 48. 27 de marzo de 1935. AHMNE.

¹⁰⁶⁰League of Nations Official Journal, Special Supplement. Nº 135, p.22.

¹⁰⁶¹Ibid.

La falta de consenso entre los miembros de la SdN para con las sanciones contra Paraguay, aparte de dejar al descubierto la debilidad del órgano de paz ginebrino, permitió una nueva oportunidad para otro intento de mediación. Los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Estados Unidos y Uruguay, convocaron, con la aquiescencia de la SdN, a los delegados de los países beligerantes a una reunión en Buenos Aires. Fue en la conferencia de Paz del Chaco, reunida en la ciudad de Buenos Aires el 12 de junio de 1935, y presidida por el canciller Saavedra Lamas cuando, tras tres años de negociaciones, y en virtud de los protocolos preparados en la capital argentina¹⁰⁶², cesaron las hostilidades en 14 de junio de 1935 con el Tratado de Paz, Amistad y Límites entre Bolivia y Paraguay. Allí se acordó “realizar la devolución recíproca y total de los prisioneros de guerra, firmándose por ambas partes un acta protocolaria estableciendo reglas precisas para realizar dicha devolución y estipulando cláusulas relativas a seguridades recíprocas con base la base en el protocolo del 12 de junio de 1935, conviniéndose, además la reanudación relaciones diplomáticas a la mayor brevedad posible”¹⁰⁶³. Finalmente, el Tratado de Paz y Límites fue suscrito el 21 de julio de 1938. Portugal expresó su satisfacción y felicitó de manera muy cordial a los gobiernos de Bolivia y Paraguay. Un telegrama del 1 de octubre de 1938, daba cuenta del discurso que pronunció Vasconcelos en la Asamblea, en calidad de presidente de la Comisión del Chaco, demostrando que, al contrario de lo que acostumbran a afirmar los enemigos de la SdN, “la cuestión del Chaco constituyó un indiscutible éxito en el proceso pacificación de la guerra por medio de acuerdos regionales”. Este discurso fue “calurosamente aplaudido con demostraciones especiales de agradecimiento, sobre todo por parte del presidente Lamas”¹⁰⁶⁴.

Para Vasconcelos el conflicto del Chaco representó la más grave amenaza¹⁰⁶⁵ a la que se ha enfrentado la SdN y, debido a que en este conflicto muchos países latinos engrasaron su maquinaria diplomático. El discreto papel que venía desempeñado Portugal en el conflicto del Chaco, no fue óbice para que, “con humildad, pero con constancia”, lograse asumir la presidencia del Comité Consultivo y, más tarde, la de la Asamblea, y todo esto fue, según

¹⁰⁶²El pacto de 12 de junio contenía el cese de las hostilidades, manteniendo los ejércitos sus posesiones; solución a la controversia territorial por acuerdo directo con mediación de la Conferencia de Paz; si no se alcanzaba éxito, aceptación del arbitraje de derecho de la Corte de La Haya; compromiso de no agresión, desmovilización y reducción de los ejércitos a 5.000 hombres cada uno; compromiso para que una Comisión Militar Neutral fije las líneas de separación de los ejércitos. Cf. ABECIA, V. Op. Cit., p.592.

¹⁰⁶³Telegrama n°4 expedido por delegación argentina para el Sr. Dr. Armino Monteiro, 23 enero 1936.

¹⁰⁶⁴Telegrama n°127 expedido por Vasconcelos y recibido en Portugal el 1 de octubre de 1938.

¹⁰⁶⁵Amenaza contra la supervivencia del Pacto. De acuerdo con Vasconcelos, la importancia del conflicto del Chaco era máxima teniendo en cuenta el prestigio, la universalidad y la influencia de la SdN, ya que este conflicto venía a desbaratar la paz mundial que prometía la institución internacional.

declaraciones vertidas por el propio Vasconcelos, “gracias a mi manera imparcial y firme, con la que dirigí las discusiones, las que contribuyeron a acrecentar, sin duda, mi autoridad junto al grupo americano”¹⁰⁶⁶.

Sin embargo, no todo fue fácil para la diplomacia portuguesa, ya que el éxito diplomático y el ascendente que cobraba Portugal en el palco internacional de Ginebra, despertaron el resentimiento de su vecina ibérica: España se encloló de la influencia portuguesa entre los Estados que España consideraba de su creación. Así pues, como se recoge en el informe: el país vecino siempre se “ocupó de que nos destinaran un papel sin importancia en la evolución del conflicto”. La mala fe despertada por esta envidia también se puso de manifiesto cuando la Asamblea creó el Comité Consultivo y se procedió a la elección del presidente de la misma. El candidato español, Madariaga, se apresuró para postularse candidato frente al delegado mejicano, Castillo Nájera, creándose un conflicto de difícil solución, pues ninguno estaba a favor de dar un paso atrás a favor del otro. El conflicto de intereses creados en la SdN, como explica Vasconcelos, fue resuelto, “no a favor de ninguno de los candidatos, sino que varios delegados del bloque de países latinoamericanos, me propusieron la presidencia”¹⁰⁶⁷. Aunque Vasconcelos no recusó dicha proposición, sí exigió, en cambio, como condición para la aceptación del cargo, que sobre su nombre recayese la unanimidad de los votos del Comité. Ante esto, siempre según el informe, “Madariaga, advertido de la propuesta, a pesar de la amistad y de la mutua colaboración, siempre en armonía, se opuso inmediatamente”. El delegado luso, lejos de sentirse ofendido, se mostró comprensivo y contemporizador, detallando que “no lo vi mal, porque yo también hubiese actuado de la misma manera si se le propusiera a España la presidencia del principal organismo que tuviese que tratar un conflicto con Brasil”. El éxito diplomático de Vasconcelos se vio engrandecido debido a que a los delegados de los países latinoamericanos les “repugnaba” tener que votar a Osuki, un checoslovaco, para presidir el desarrollo de una cuestión sudamericana. Este malestar, por lo tanto, no venía siendo provocado por la propia persona de Osuki, “al que todos estimaban y respetaban, sino por la falta de afinidad de raza, de mentalidad y de intereses comunes”¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶⁶Informe Vasconcelos 11 junio...Op.Cit.

¹⁰⁶⁷Ibid.

¹⁰⁶⁸Ibid.

La tenaz actitud de Madariaga también perjudicó la posición de España en el Comité, excusándose de la asistencia debido a la falta de imparcialidad por la alternancia de apoyo mostrada “un día a Paraguay y, al día siguiente, a Bolivia”. Por eso se dieron instrucciones a la delegación española para que asumiese una postura de absoluta neutralidad, “incompatible con la posición tomada, hasta ahora, por Madariaga.” Por otra parte, Zumeta recusó la aceptación del cargo por entender que el papel de árbitro que el presidente, eventualmente, tenía que desempeñar, no debería recaer en ningún representante latinoamericano, sino en alguien “de la familia iberoamericana con cualidad de firmeza e imparcialidad”. El nombre de Vasconcelos fue el elegido por todos los representantes latinoamericanos que, de manera unánime, dieron el visto bueno.

La presidencia de la Asamblea bajo Vasconcelos vino a significar la personificación del reconocimiento de Portugal en el palco internacional. En la sesión extraordinaria de la Asamblea del SdN, celebrada durante los días 20 y 21 del mes de mayo de 1935, Vasconcelos, en su discurso de apertura, ensalzó el resurgimiento financiero y económico de Portugal y de sus colonias. En un oficio de Jorge Santos, ministro plenipotenciario de 1ª clase en Berna (delegado en la Asamblea extraordinario de la SdN para el conflicto entre Bolivia y Paraguay el 9 de noviembre) subrayó la importancia del discurso de Vasconcelos en Ginebra, pues sin duda “contribuyó en el aumento de nuestro prestigio en vista de las muestras de aprecio que nos ofrecen”¹⁰⁶⁹. El logro del objetivo de consolidar a Portugal dentro del bloque latino de la SdN, daba respuesta a todos aquellos que se venían preguntando, “de manera tendenciosa”, qué hacía Portugal inmiscuyéndose en un conflicto tan alejado de Europa. A este respecto, Vasconcelos explica la injerencia de Portugal en el Chaco aduciendo que “más allá de la cuestión humanitaria, la cuestión del Chaco nos interesaba más por lo que ganábamos entrando en ella que permaneciendo al margen”. Esto, aunque pareciera un poco vago y subjetivo, se reforzaba con estas palabras bien elocuentes: “comprendo que se puede objetar que esta influencia tiene bastante de personal y que más valía que hubiese tenido un mayor significado político”. Finalmente, esta explicación fue rematada, en un tono más recriminatorio, con el siguiente mensaje al ministro de Negocios Estrangeiros:

*No es mi culpa que ese aspecto, primordial en este problema, haya sido descuidado.
Llevo 12 años insistiendo a los estadistas, que han abrazado la cartera de Negocios*

¹⁰⁶⁹Informe de Jorge Santos “Asamblea Extraordinaria SdN”. P0-10 SdN N1, 27 de mayo de 1935.

Estrangeiros lo indispensable que se hacía adoptarnos a una política de cooperación latinoamericana, pactada-si esto fuera posible- o no con España, para salir de la situación de aislamiento que nos es tan perjudicial en Ginebra. Evidentemente, esta política no podía verse restringida a la acción de nuestras delegaciones en la SdN, sino que tendría que ser permanentemente ejercida junto a las cancillerías latinoamericanas por nuestros representantes. Para ello precisaba del apoyo de nuestro Ministerio y de aquellos otros encargados de los asuntos aquí tratados, todo según un sistema cuyas fuerzas se articulasen¹⁰⁷⁰.

Si bien podría argumentarse que Vasconcelos exageró y encareció los avances conseguidos en el conflicto del Chaco por medio de su actuación diplomática, en un informe que bien podría calificarse de auto-adulación, el ensalzamiento a su labor también puede observarse en la prensa lusa. Un artículo del Diário de Notícias se deshace en elogios, quizás desmesurados, por la misión mediadora que este diplomático portugués llevó a cabo tanto en Chaco como en el conflicto ítalo etíope:

Los últimos y graves acontecimientos de la vida internacional trajeron a Portugal un enorme prestigio gracias a la nobilísima conducta de su representante en la SdN, el Dr. Augusto de Vasconcelos. Nunca antes en la institución ginebrina hubo una personalidad política que consiguiera erigir a una posición tan alta el nombre de nuestro país, conquistando una aureola que puede considerarse excepcional, tanto por el esfuerzo inteligente del representante como por el espíritu de independencia con el que orientó las soluciones de las cuestiones que tanto preocupaban al mundo¹⁰⁷¹.

Igualmente, el objetivo de situar a Portugal frente a un papel preponderante en el plano internacional, encarnado por Vasconcelos en la SdN, fue también refrendado ante la opinión pública por este mismo periódico:

Un hombre que representa Portugal en puestos tan delicados, que exige sacrificios y dedicación, debe de velar, principalmente, por la honra de su país para crearle una

¹⁰⁷⁰Informe Vasconcelos de 11 junio...Op.Cit.

¹⁰⁷¹Diário de Notícias. Segunda Feira. 13 de setembro de 1935. Puede ser consultado en 153, Augusto César Almeida de Vasconcelos 1867-51. Recortes de Imprensa, AHMMNE.

*reputación que la levante a los ojos del mundo, o mejor, a los ojos de los hombres que influyen en la marcha de la vida internacional*¹⁰⁷²...

A guisa de conclusión, podríamos resaltar que el conflicto del Chaco (junto con el de Manchuria y el ítalo-etíope) influyó en el proceso de desintegración de la SdN. Se entraba en un nuevo rumbo, muy dispar, al que fue rubricado en 1919. Se inauguraba una nueva etapa en la historia de la SdN que, caracterizada por golpes de fuerza, violaciones de tratados internacionales y amenazas continuas, acabaron, de manera irremediable, por convertir en papel mojado el sistema de seguridad colectiva establecido en el Covenant al término de la Gran Guerra. El conflicto del Chaco se constituyó como un factor importante dentro de esos hitos decisivos que convergieron en el proceso histórico de descomposición del nuevo sistema internacional instaurado, que desembocó en el fracaso de la SdN como instrumento de paz. Era la segunda vez que se rompían las obligaciones internacionales contraídas, ya no sólo en virtud del Covenant, sino también a través del Pacto Briand-Kellog. Los fracasos de los muchos e infructuosos intentos de conciliación a la hora de imponer su autoridad internacional sobre los beligerantes, fueron las consecuencias de la nueva deriva en la que entró la SdN.

Portugal, en el desempeño de sus gestiones de paz ante el conflicto del Chaco, e inspirado por su política exterior, siguió una directriz diplomática de corte realista que perseguía mejorar su posición en el panorama internacional, aprovechando las gestiones pacificadoras en el seno de la SdN con el fin de establecer alianzas y contener a sus adversarios. Esta estrategia diplomática ambicionaba el objetivo de sustraer a Portugal de su papel de corista que, como pequeña potencia, tenía adjudicado siempre a los pies de los verdaderos celebrantes sin más función que de la decir amén a todo. Toda la labor diplomática llevado a cabo por Vasconcelos en el seno de la SdN, a pesar de la falta de aprecio por parte de la opinión pública, y de buena parte del Gobierno, le reportó a Portugal éxitos políticos (“modestos”) y, lo que es más importante, le permitió ganar espacio y reconocimiento dentro de la SdN. Sin embargo, esto no debe hacernos creer que las gestiones desarrolladas en Ginebra fueron motivadas exclusivamente por cuestiones de interés o poder. Al contrario, Vasconcelos no concibió conflicto alguno entre la promoción de la paz, y el

¹⁰⁷²Ibid.

objetivo de mejorar y ampliar las alianzas de Portugal para poder contener la influencia de Gran Bretaña y mantener a raya “el peligro español”.

La herida abierta por la guerra mantenida entre dos miembros de la SdN, se reveló como la situación más perniciosa que podría concebirse para el prestigio de la institución ginebrina. Todos los esfuerzos y tentativas de conciliación, así como la aplicación de las más energéticas medidas del Pacto no resultaron efectivas para poner solución a un conflicto que se venía prologando muy a pesar del agotamiento de ambos contendientes. El desprecio y la indiferencia ante las recomendaciones de la Asamblea o el Consejo, fueron la nota dominante en el conflicto del Chaco, y fue debido a esto por lo que se emponzoñaron todas las discusiones y cuestiones en las que se demandaba la aplicación del articulado del pacto.

Aunque bien podría alegarse que Portugal nunca abanderó ninguno de los grupos que se conformaron para poner paz en el conflicto, la presencia de Portugal en el conflicto se manifestó como un punto intermedio y moderador entre las posiciones más intransigentes (demostrado en el papel desempeñado como responsable del comité encargado de la redacción del informe para la Asamblea) en la aplicación del Pacto.

Finalmente, cabe apuntar que, aunque se observa dos políticas divergentes en cuanto al tratamiento de la política exterior de Portugal se refiere (la que se lleva a cabo en Ginebra y la dictada desde Lisboa), bien es verdad que el conflicto del Chaco, por hallarse lejos del polvorín europeo, no fue tenido en cuenta dentro del programa la política externa lusa. Las preocupaciones inmediatas para los portugueses no estaban centradas en la política exterior, y mucho menos en el hemisferio sur del continente americano. Pero esta circunstancia no fue óbice para que el Estado Novo, por medio de la acción política de Vasconcelos, intentara mostrar hasta qué punto llegaba su compromiso con el Pacto, y hasta dónde se disponía a colaborar en los esfuerzos de conciliación de la disputa del Chaco en el marco de la SdN. Con este conflicto, Portugal pudo demostrar que tenía capacidad de acción a la hora de desplegar una diplomacia democrática, así como un alto grado de coherencia para afrontar dificultades internas. El Estado Novo sintió tanto la necesidad de acreditar ante la opinión pública internacional una voluntad firme de cooperación, así como la de concienciar a la sociedad de romper con el aislamiento frente al exterior, pues se descartaba la opción de permanecer al margen de los problemas que ponían en peligro la paz del mundo por muy alejados que estuvieran de los intereses nacionales. El comportamiento de Portugal en el contencioso del

Chaco logró el esperado reconocimiento internacional que tan ansiosamente venía buscando desde el final de la I Guerra, y aprovechó esta gran coyuntura internacional para consolidarse dentro del bloque latinoamericano. Vasconcelos, que quería verse como el abanderado de la paz en este conflicto, aunque falló en su cometido, sí que allanó y dejó el camino expedito para Argentina y Chile.

De todo lo expuesto, podría aducirse que la evolución de Portugal en el Chaco vino determinada, principalmente, por la evolución del conflicto y las posibilidades reales de jugar un papel en la mediación, más que por consideraciones internas de carácter político.

Indudablemente, el conflicto del Chaco puso de manifiesto la debilidad del Pacto, y dejó al descubierto que la SdN no contaba con ni con la autoridad, ni con los mecanismos adecuados para detener el conflicto. Este factor condujo a una batalla diplomática donde muchos estados latinoamericanos rivalizaron para imponerse la medalla de los artífices de la paz. Los largos y pesados esfuerzos desplegados por diferentes organismos, comisiones y países fracasaron en la misión de poner fin a un conflicto que sólo fue abandonado por el agotamiento de ambos contendientes. El conflicto del Chaco fue también un enfrentamiento político y diplomático, especialmente entre Argentina y los Estados Unidos. La desunión y el antagonismo entre aquellos que buscaban la paz, junto con la intransigencia de los países en conflicto, dilataron en el tiempo una guerra que podría haberse solucionado mucho antes.

4.2 El Conflicto de Leticia, o la guerra colombo peruana

Si la diplomacia portuguesa tuvo una participación activa, más allá de ser un mero espectador dentro de la SdN, en conflictos como el del Chaco, Manchuria o Abisinia; no así ocurrió en el denominado conflicto de Leticia. Este incidente, no estudiado a fondo ni por la historiografía portuguesa, ni por la española, tuvo lugar entre septiembre de 1932 y abril de 1933. Así pues, debido a que la delegación lusa en la SdN no actuó de manera activa en este conflicto, no vamos hacer mucho hincapié en este apartado, pero sirva éste para contrastarlo con el conflicto del Chaco anteriormente expuesto.

El llamado conflicto de Leticia se inició el primer día de septiembre de 1932, cuando un grupo de peruanos armados ocuparon el puerto fluvial de Leticia, capital del distrito colombiano del Amazonas¹⁰⁷³. “Los asaltantes, que tomaron seguidamente el territorio conocido como *Trapezio de Leticia*, situado entre el Putumayo y el Amazonas, fortificaron en esa región una serie de posiciones sobre los dos ríos. Como consecuencia, los habitantes de nacionalidad colombiana debieron buscar refugio en territorio brasileño”¹⁰⁷⁴.

Lo que empezó siendo una ocupación por sorpresa, rápidamente adquirió tal magnitud que requirió de la intervención internacional para su solución. En primer lugar, la intervención de Brasil se realizó, a petición colombiana, el 23 de enero de 1933, convocando a los signatarios del Pacto de Renuncia a la Guerra de 1928 (más conocido como Briand-Kellog)¹⁰⁷⁵. Este inicial intento de conciliación por parte de Brasil durante los primeros meses de 1933, a pesar de los esfuerzos diplomáticos desplegados por Afranio de Melo Franco¹⁰⁷⁶, fracasó por los impedimentos interpuestos por el Gobierno de Lima.

Malograda la participación de Brasil, el delegado de Colombia se dirigió al Secretario General de la SdN para exponerle la causa del conflicto con Perú y, sobre todo, para pedirle la intervención de Ginebra en la resolución del mismo debido a que Perú se mostraba renuente a ajustarse al Tratado de 1922¹⁰⁷⁷. El Consejo de la SdN reaccionó creando un Comité de Tres (el mismo que estaba ya conformado para el conflicto del Chaco: Irlanda¹⁰⁷⁸, España y Guatemala) para que elaborase un informe con las recomendaciones que el Consejo debería observar para solucionar el conflicto:

- La evacuación completa del territorio comprendido en el Trapecio de Leticia por las fuerzas peruanas, así como la retirada de todo apoyo a los elementos peruanos que ocuparon esa región.

¹⁰⁷³La población de Leticia tenía por aquellas fechas unos trescientos habitantes.

¹⁰⁷⁴LÓPEZ GÓMEZ, P. (2001). “El capitán Francisco Iglesias Brage en Leticia. Un gallego pro peruano en la Comisión de Administración del Territorio (1933-1934)”. *Anuario de Estudios Americanos* Tomo LVIII, 2, p, 573.

¹⁰⁷⁵HERRERA, F. (2009) *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia, 1932-1935*. México D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 169.

¹⁰⁷⁶Diplomático brasileño.

¹⁰⁷⁷El 24 de marzo de 1922 fue suscrito entre el Perú y Colombia el Tratado Salomón-Lozano. En virtud de éste el Perú reconocía la soberanía de Colombia sobre los territorios comprendidos entre los ríos, y le cedía el llamado Trapecio Amazónico con poblados como el de Leticia.

¹⁰⁷⁸México sustituyó al Estado Libre de Irlanda.

- Que las negociaciones fuesen entabladas y proseguidas con la mayor diligencia desde el momento en que se tomaran las medidas prácticas para la ejecución de la primera recomendación¹⁰⁷⁹.

Por lo tanto, el Comité de Tres no hizo más que advertir al Consejo de la SdN la validez y el reconocimiento del Tratado Salomón-Lozano. No cabían más que el respeto y la observancia de éste por ambos países en litigio.

Finalmente, el 25 de mayo de 1933, Perú aceptó un acuerdo propuesto por la SdN aceptando las modalidades de ejecución de las soluciones propuestas por el Consejo (en el informe de 18 de marzo), tal como fueron recomendadas por el Comité Consultivo, y aprobadas por el Consejo en su sesión del 23 de mayo¹⁰⁸⁰.

La pronta solución al conflicto de Leticia por medio de un tajante acuerdo propuesto por el Consejo de la SdN, vino a sumarse a uno de los pocos éxitos cosechados por el organismo de Ginebra. El triunfo de la SdN en la resolución del conflicto entre Perú y Colombia se produjo en un período en el que la efectividad y la utilidad de este organismo multilateral estaban en entredicho.

4.3 La actuación de Portugal en la Conferencia del Desarme 1932-1934

En este apartado hemos analizado la actuación de las dos pequeñas potencias ibéricas durante la Conferencia del Desarme, con la intención de poder destacar la postura y la acción de Portugal durante el desarrollo de una conferencia que, con su fracaso, no solo dejaba sin efecto el cometido para el que fue creada la SdN: la garantía de la seguridad colectiva; sino que también sirvió de exordio a los trágicos acontecimientos que se desencadenaron en Europa

¹⁰⁷⁹Cf. LÓPEZ GÓMEZ, P. Op. Cit., p. 575

¹⁰⁸⁰Cf. HERRERA, F. Op. Cit., p. 185.

a finales de esa misma década. Este episodio, en relación a Portugal, al igual que el conflicto del Chaco, ha sido investigado por primera vez por el autor de esta tesis¹⁰⁸¹.

El relato de la Conferencia del Desarme nos proporciona la historia del gran fracaso de la política internacional de entreguerras. Este descalabro internacional dejó el camino expedito a un rosario de reveses que de forma concatenada sobrevinieron a raíz de la crisis del 29. Afectaron a las relaciones internacionales debido tanto al incremento de la indiferencia y la hostilidad ante la cooperación como a la práctica generalizada de adoptar soluciones nacionales a problemas internacionales¹⁰⁸².

La biografía de la Conferencia del Desarme¹⁰⁸³ se presentó maldita desde el inicio: cocinada a fuego lento desde principios de la década de los 20, vino precedido de inesperados contratiempos¹⁰⁸⁴ que dilataron su apertura. Para su poca fortuna, la Conferencia se convocó en un período que no era el más conveniente como para albergar ningún atisbo de esperanza para un exitoso desenlace. Tras ser inaugurada el 2 de febrero de 1932, pasando a ser la más grande de la historia por el número de Estados participantes¹⁰⁸⁵, y justo cuando parecía que el affaire en Shanghái comenzaba a desvanecerse, las deliberaciones de los delegados reunidos en Ginebra tuvieron que ser interrumpidas por los tambores de guerra que llegaban del Lejano Oriente¹⁰⁸⁶. Este conflicto contribuyó a dinamitar y desgastar los trabajos de la Conferencia. El Comandante Fernando Augusto Branco, a la sazón ministro de Negócios Estrangeiro, apuntó al respecto lo siguiente: “el conflicto chino-japonés vino a tornar

¹⁰⁸¹Vid. BERMEJO ROLDÁN, J.M. (2018). “La actuación de las pequeñas potencias ibéricas en la Conferencia del Desarme 1932-1934”. *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, vol. 33, n° 97, pp.133-161.

¹⁰⁸²SOMBRA SARAIVA, J. F. Op. Cit. p.145.

¹⁰⁸³El nombre oficial y completo es Conferencia para la Reducción y Limitación de Armamento, pero en este artículo la nombraremos como Conferencia del Desarme o, simplemente, Conferencia.

¹⁰⁸⁴De estos reveses podrían destacarse la ausencia de Robert Cecil como líder de la delegación británica como consecuencia de la caída del Gobierno laboralista. De manera parecida, también se sintió la ausencia de Briand que dejó sus funciones como Ministro de Exteriores en Francia. Pero la ausencia más notable fue la de Nasen que murió de un infarto en 1930 tras 10 años de vida dedicado a la Sociedad de Naciones. “La voz que había movido la Conferencia y despertado al mundo había sido llamada para siempre”. Cf. NOEL-BAKER, P. (1979). *The First World Disarmament Conference 1932-33*, Oxford: Pergamon Press, 1979, p.72.

¹⁰⁸⁵“64 fueron los países convocados a la Conferencia”. WALTERS, F.P (1952). Op. Cit., p.501.

¹⁰⁸⁶En esta ocasión, China, invocando sus derechos auspiciados por el Pacto, esgrimió el artículo 15 del mismo y demandó una Asamblea Especial de la SDN para verificar el avance japonés. AHMNE. S3. E95.p2/38467. Actas de sesiones de la Delegación portuguesa en la Conferencia del Desarme, Proc. 11, 1932. Toda la documentación de archivo referente a la Conferencia del Desarme sobre Portugal citada en este apartado proviene de dicha caja.

complejo el trabajo de la Conferencia”¹⁰⁸⁷. Esta atmósfera de complejidad quedó bien reflejada en lo recogido por Steiner cuando señaló cómo los mismos caballeros que acudían a las reuniones de las comisiones que se encargan del conflicto en el Lejano Oriente, en sus ratos libres, tenían que ir a atender a la Comisión General y a las diferentes comisiones técnicas de la Conferencia¹⁰⁸⁸.

Además de los convulsos tiempos en los que se desarrollaron los trabajos de la Conferencia, que ya de por sí representaba un hándicap como para augurarle un resultado satisfactorio, muchos de los delegados, como el mismo Madariaga¹⁰⁸⁹, que se dieron cita en el “cónclave” de Ginebra, iban totalmente descreídos de poder llegar a una solución. Este delegado, en su primera intervención pública en la Conferencia, reconoció la imposibilidad de conseguir la utopía del desarme mientras persistiese el estado de inseguridad entre los Estados¹⁰⁹⁰. Estas palabras se anticiparon al análisis expuesto por Alfred Zimmern, un experto analista internacional de este período, sobre la Conferencia del Desarme: “esperar llegar a un acuerdo de desarme entre 50 estados o entre los grandes poderes sobre una base competitiva de este tipo, era esperar tener éxito en cuadrar el círculo”¹⁰⁹¹. Sin embargo, también se dieron declaraciones que se resistían a profetizar un resultado nada próspero de esta Conferencia. De este talante fueron las palabras de Luis Zuleta, ministro de Estado, cuando manifestó que “no hay que perder la confianza en que los representantes de las naciones no querrán separarse de Ginebra, al final de la Conferencia, sin haber llegado a resultado mayores”¹⁰⁹².

El primer año de la Conferencia se reveló estéril en la búsqueda de soluciones. Muchos creen que la Conferencia se perdió en una vorágine de comités, subcomités, debates y deliberaciones inútiles que impedían cualquier posible avance. Un ejemplo ilustrativo de esta futilidad, pero del ingente trabajo elaborado durante la Conferencia lo expone Madariaga

¹⁰⁸⁷Actas de sesiones de la Delegación portuguesa en la Conferencia del Desarme, Proc. 11, 1932. AHMNE, S3. E95.p2/38467.

¹⁰⁸⁸STEINER, A. (1933). “The Geneva Disarmament Conference of 1932”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol, 168, p.213.

¹⁰⁸⁹Representante español en la Conferencia del Desarme.

¹⁰⁹⁰Vid. QUINTANA NAVARRO, F. (1993). *España en Europa, 1931-1936*. Madrid: Nerea, p.91. Este autor es el que mejor ha registrado la actuación española en la Conferencia del Desarme.

¹⁰⁹¹ZIMMERN, A. (1936). *League of Nations and the rule of law 1918-34*. London: Macmillan, p.370.

¹⁰⁹²Informaciones enviadas por las misiones diplomáticas portuguesas, Serie SDN. N°7, España en Ginebra. Proc. 50/32, Anexo al oficio enviado por João Carlos de Melo Barreto sobre las declaraciones de Luis Zuleta sobre la representación de España en los trabajos de la Conferencia, Madrid, 26 de febrero de 1932. AHMNE, S3. E95.p2/38467.

cuando describe cómo una de las subcomisiones técnicas informó haber usado más de 3.750.000 hojas mecanografiadas; “más que suficientes como para permitir a las delegaciones de Polonia y Suecia volver a casa por una senda hecha de papeles de la SdN”¹⁰⁹³. Reunida de nuevo en 1933, fue suspendida en verano por la Conferencia Económica Mundial¹⁰⁹⁴. La última sesión de la Conferencia fue en octubre de 1933, siendo finalmente suspendida, sine die, el 11 de junio de 1934.

Aunque ni Portugal ni España formaron parte del selecto club de las grandes cinco potencias mundiales que tuvieron el control de la batuta durante toda la Conferencia, bien es verdad que ambos países descollaron de entre los pequeños y medianos países cuando fueron tomados en cuenta para presidir comisiones especializadas. A la delegación portuguesa se le reservó la presidencia del Comité de Gasto de Defensa Nacional, “el más importante y activo”, en palabras de Vasconcelos¹⁰⁹⁵. A España se le concedió, “aparte de la presidencia de otra comisión técnica, una de las catorce vicepresidencias, por lo que pasó a formar parte del Bureau”¹⁰⁹⁶. Abundando en esta posición de privilegio que alcanzaron ambos países ibéricos, puede resaltarse la elección de Portugal para la comisión encargada del estudio del conflicto en el Extremo Oriente¹⁰⁹⁷. Ambos países, aun conscientes de sus escasas fuerzas, acudieron a la Conferencia “para hacer todo lo posible por contribuir por el bien de la Humanidad”¹⁰⁹⁸.

4.3.1 Los ejes del programa portugués

¹⁰⁹³Cit. ZIMMERN, A. Op. Cit., p.370. Vid. MADARIAGA, S. (1929), *Disarmament*. London: Oxford University Press, p.167.

¹⁰⁹⁴El fracaso de la Conferencia Económica Mundial, que tuvo lugar el verano de 1933 en Londres, “supuso un paso más para impedir la tentativa de sustituir las soluciones nacionalistas que venían siendo aplicadas a los problemas económicos internacional”. Vid. SOMBRA SARAIVA, J.F. Op. Cit., p. 146.

¹⁰⁹⁵El Dr. Augusto Vasconcelos fue el encargado de presidir la importantísima Comisión de gastos de defensa nacional. El técnico financiero nombrado para tal Comisión fue el Dr. Vasco Quevedo. La labor de Vasconcelos al frente de esta importantísima Comisión mereció el elogio del delegado americano, Hugh. S Gibson “poniendo de relieve su energía y savoir-faire en la dirección y éxito de los trabajos de esta Comisión”. Vid. AHMNE, S3.E95.p2/38467, Conversación con el Sr. Hugh Gibson, embajador de los Estados Unidos en Bélgica sobre la Conferencia del Desarme, Serie A. N°190 Confidencial. Alberto de Oliveira. Bruselas 2 de agosto de 1932.

¹⁰⁹⁶QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p.105.

¹⁰⁹⁷Actas de las sesiones de la Delegación Portuguesa en la Conferencia del Desarme, SDN. Proc. 11. AHMNE, S3. E95.p2/38467.

¹⁰⁹⁸Discurso del Sr. Ministro do N.E. comandante F. Branco. Proc. 11. 1932. AHMNE, S3. E95.p2/38467.

En un telegrama de 1931, el general Artur Ivens Ferraz, a la sazón, jefe del Estado Mayor del Ejército, comunicaba al Secretario General de la SDN que el Gobierno de Portugal, “aceptando la invitación que le fue dirigida, se haría representar en la Conferencia del Desarme, convocada para el día 2 de febrero de 1932, y que le sería indicada la composición de la delegación portuguesa nombrada para este fin, de manera oportuna¹⁰⁹⁹.”

Los criterios programáticos, preparados por la Comisión preparatoria, y defendidos por la delegación portuguesa en la Conferencia, vinieron a coincidir, en sus ideas capitales, con algunas de las más importantes formuladas por los representantes de Francia y Gran Bretaña. El acercamiento con su vieja aliada, de la que caminaría de la mano durante toda la Conferencia, quedó firmemente apuntalado cuando el comandante Fernando Branco subrayó el deseo de “aproximarse a los países que se encontraban en condiciones semejantes a nuestro país, manteniéndose y revigorizándose en Ginebra nuestra antigua alianza con Inglaterra, así como la aceptación del principio de limitación de las armas por vía presupuestaria, sin perjudicar la sustitución de nuestros armamentos anticuados”¹¹⁰⁰. En cuanto a la cuestión de garantizar la seguridad de todos los Estados, Portugal se pronunció “en favor de un tratado de asistencia mutua, en la forma juzgada más conveniente y considera indispensable hacer valer oportunamente el principio de “roulement” en la Comisión permanente de control de desarme”¹¹⁰¹. Pero, sin duda, el pilar fundamental del programa portugués en la Conferencia del Desarme fue la cuestión colonial, que quedó planteada cuando el ministro de Negocios Estrangeiros subrayó: “para que los puntos de vista expuestos en la Conferencia puedan ser eficaces, debemos remarcar siempre la posición de Portugal como la tercera potencia

¹⁰⁹⁹Telegrama n° 288 de Artur Ivens Ferraz., Ginebra, 28 de julio de 1931. AHMNE, S3. E95.p2/38467. La delegación quedó conformada de esta forma: Dicha delegación quedó conformada de la siguiente manera: Presidente de la delegación: Comandante Fernando Augusto Branco, Ministro de Exteriores; Director General de la Secretaría Portuguesa de la SDN: Dr. Augusto Vasconcelos, Ministro Plenipotenciario de la SDN; Ministro de Portugal en Berna y en la SDN: Dr. Vasco Francisco Caetano de Quevedo; Consultor jurídico del Ministerio de Exteriores: Profesor. Dr. José Caetano Lobo d’Avila da Silva Lima; Consejeros técnico militares, navales y aéreos: General Artur Ivens Ferraz, jefe del Estado Mayor del ejército; Contra Almirante José Dionísio Carneiro de Sousa e Faro, jefe del Estado Mayor Naval; General Ernesto Maria Vieira da Rocha, Director de Arma de aeronáutica y el Capitán de mar y guerra, Alfonso De Cerqueira, director de aeronáutica naval. A estos nombres se unieron, por decreto del 13 de enero de 1932, el Dr. Alexandre Magno Ferraz de Andrade, jefe de la Cancillería portuguesa en la SDN, Secretario General de la Delegación y el Tercer Secretario; Contra Almirante José Dionísio Carneiro de Sousa e Faro, jefe del Estado Mayor Naval; General Ernesto Maria Vieira da Rocha, Director de Arma de aeronáutica y el Capitán de mar y guerra, Alfonso De Cerqueira, director de aeronáutica naval. A estos nombres se unieron, por decreto del 13 de enero de 1932, el Dr. Alexandre Magno Ferraz de Andrade, jefe de la Cancillería portuguesa en la SDN, Secretario General de la Delegación y el Tercer Secretario de la Delegación, el Dr. Luiz de Castro e Almeida Norton de Mattos.

¹¹⁰⁰Actas de las sesiones de la Delegación Portuguesa en la Conferencia del Desarme. Proc. 11, 1932. AHMNE, S3. E95.p2/38467.

¹¹⁰¹Ibid.

colonial, justificando todas las propuestas que presentemos por la necesidad de defender nuestros dominios coloniales en toda su extensión”¹¹⁰².

Así pues, el peso de la política positiva de defensa nacional recaía en la necesidad de organizar una marina numerosa con el fin de garantizar la seguridad de “las extensas líneas de comunicaciones que reúnen los diversos puntos donde se ejerce la soberanía de Portugal”¹¹⁰³. Esta necesidad deriva de la “distribución geográfica de los territorios de Portugal, cuyos dominios se encontraban espaciados por varios mares”¹¹⁰⁴. En cualquier caso, poco importaron estas necesidades cuando, por mor de la restricción de los recursos financieros estaban privados de tener “la más importante Armada del mundo para defender “semejante dispersión y vastedad territorial”¹¹⁰⁵. Por lo tanto, el factor económico limitó al país de poder mantener lo razonablemente indispensable en el “mantenimiento de la seguridad de las comunicaciones entre los diferentes territorios que constituyen la nación”¹¹⁰⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, la dirección a la que debía atenerse la actuación portuguesa en la Conferencia del Desarme quedó articulada por las necesidades de la defensa nacional y las exigencias del desarme. Esta senda quedó verbalizada por el comandante Fernando Branco cuando expuso que “el sistema de seguridad se basa principalmente en la lealtad a las amistades seculares, y es el principio de *cedant arma togae*¹¹⁰⁷ el que debe presidir toda la Conferencia, aspiración suprema de los pueblos, pues el día en que todos los países hayan aceptado el arbitraje vinculante, no tendremos que organizar el desarme moral: será adquirido”¹¹⁰⁸. Un último punto, pero no por ello menos importante fueron la aceptación del proyecto de Convenio, la aprobación de la limitación de armas por medios presupuestarios¹¹⁰⁹ y la prohibición a las armas descritas como agresivas: la artillería pesada

¹¹⁰²Ibid.

¹¹⁰³Informe N° sobre la Necesidad de una Marina de Guerra. José Dionísio Carneiro Sousa e Faro, Contra Almirante y Jefe del Estado Mayor Naval, Lisboa, 14 de enero de 1932. AHMNE. S3. E95.p2/38467.

¹¹⁰⁴Ibid.

¹¹⁰⁵Ibid.

¹¹⁰⁶Ibid.

¹¹⁰⁷Expresión latina usada por Cicerón que puede traducirse como “las armas deben ceder ante la toga” Es equivalente al fenómeno al que hace referencia Delmas en su libro *Le désarmement: “Paix par la loi”*. Vid. DELMAS, C. (1979). *Le désarmement*, París: PUF.

¹¹⁰⁸Discurso del Sr. Ministro do N.E. Comandante F. Branco. Proc. 11. 1932. AHMNE. S3. E95.p2/38467

¹¹⁰⁹Esta es una cuestión importante ya que el gasto militar “conforma uno de los factores más importantes de la crisis económica, ya que mientras no se garantice la seguridad de un Estado, los Gobiernos están obligados a

de largo alcance, y la aviación de bombardero. En definitiva, Portugal, desde el principio de las sesiones, se mostró abierta a colaborar, contribuyendo a la creación de una atmósfera de concordia y mostrándose disponible a secundar cualquier propuesta siempre que tuviese garantías reales de ejecución.

Si fue Vasconcelos, en el caso luso, el que llevó a sus espaldas el peso de la delegación, Salvador de Madariaga no hizo menos al frente de la delegación de la República española. Acompañado del ministro de Estado, Luis Zuleta, y acuciados por la penosa situación de sus fuerzas armadas¹¹¹⁰acudieron a Ginebra con la obligación de exigir la reducción del armamento hasta el nivel más bajo posible. De esta manera, España rechazaba tajantemente cualquier tibieza en materia de desarme. Madariaga lo expresó de esta manera:

[...] Convendría señalar claramente la disyuntiva entre un Estado internacional basado en la organización de la paz, a base del Pacto, es decir, la colaboración política internacional, y una anarquía internacional basada en la rivalidad de hoy, bajo las apariencias del Pacto, continúa como antes¹¹¹¹.

Por lo tanto, el máximo interés de la defensa nacional, que no era otro sino poder repeler una eventual agresión exterior, fundamentaron las líneas del programa propuesto por la delegación española en la Conferencia: supresión de las armas de ataque, posibilidad de someter los armamentos nacionales aun régimen jurídico internacional y dar publicidad de los armamentos que se posean y de los establecimientos donde se fabriquen¹¹¹².

4.3.2 Las incapacidades de la I fase

imponer a las personas enormes gastos contra la posibilidad de eventos que excederían los gastos y sufrir las predicciones más aterradoras". Vid. Discurso del Comandante Fernando Branco.

¹¹¹⁰ Especialmente lamentable, teniendo en cuenta la considerable línea de costa de España, era el estado de la Armada. En un informe militar establecía que "es necesario que en caso de un conflicto entre fuerzas navales que no disten demasiado del equilibrio, tengamos nosotros las suficientes para garantizar nuestra neutralidad, y las actuales están por debajo de esta posibilidad." Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R697 (25), "Programa naval mínimo" y "Organización militar necesario para asegurar la defensa", mayo-junio 1932.

¹¹¹¹AMAE, R-882 (10), Bases que se proponen para la actuación de la delegación española en la Conferencia del Desarme, sin fecha.

¹¹¹²ALGUACIL CUENCA, P. (2006). "España: de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas". *Anales de derecho. Universidad de Murcia*, 24, p. 309. Vid. QUINTERO NAVARRO, F. Op. Cit, p.101.

La Conferencia del Desarme para la Reducción y Limitación de Armamentos inauguró todas sus sesiones el 2 de febrero de 1932 bajo la presidencia de Arthur Henderson¹¹¹³. El 23 de junio de ese mismo año concluyó la primera fase. Previamente, antes de proceder a la discusión sobre el procedimiento, se completó la organización de Conferencia, que quedó conformada por una Comisión General¹¹¹⁴ y un Bureau bajo la dirección del presidente de la Conferencia. Además, se crearon diversas comisiones especializadas: técnicas, terrestre, naval, aérea y de gasto de defensa nacional. A Portugal se le reservó la presidencia de la Comisión de Gasto de Defensa Nacional, pasando así a “ocupar uno de los primeros lugares de la Conferencia”¹¹¹⁵. A esta importantísima comisión se le entregó la misión de estudiar la posibilidad de limitar los armamentos por vía presupuestaria, y mediante el examen de los presupuestos militares de todas las potencias organizadas y conseguir la reducción a un tipo común y susceptible de una fácil fiscalización¹¹¹⁶. También se creó una Comisión política que no fue sino un duplicado de la Comisión General, bajo la misma presidencia y casi con las mismas atribuciones. Ésta, según Vasconcelos, fue una “comisión constituida por exigencia de Tardieu¹¹¹⁷ bajo “una orientación que nunca se explicó claramente y que, aparte de la cuestión del desarme moral, ninguna función ha ejercido”¹¹¹⁸. Más tarde se constituyeron las comisiones para el estudio de los efectivos, fabricación privada de armas, municiones y guerra química.

¹¹¹³“Henderson era Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y había consolidado una autoridad tanto dentro como en el extranjero” (...) “Pero antes de la apertura de la Conferencia, en febrero de 1932, el Gobierno laboralista británico ya no estaba en el poder y Henderson dejó de ser Secretario de Estado, siendo reemplazado por Sir John Simon”. NOEL-BAKER, P. Op. Cit., pp. 71-72.

¹¹¹⁴ Este debate duró tres semanas (8-28 de febrero) y como apunta Walters, una vez clausurado el debate, la Conferencia ese reunió en sesión plenaria una vez más. Por lo tanto, era la Comisión General, órgano que contenía a los representantes de las delegaciones, la que tomaba las decisiones. Así pues, este órgano era equivalente a la Conferencia. Francis Paul WALTERS, Op. Cit., p. 504.

¹¹¹⁵Duplicados de los Informes del Dr. Vasconcelos sobre el Desarme para el Dr. Cesar de Sousa Mendes. Proc 11, Lisboa 7 de noviembre de 1932. AHMNE, S3. E95.p2/38467. Estos informe han constituido un valioso instrumento para nuestro análisis del a política lusa en materia de desarme por lo que en adelante las referencia a ellas abundarán y para aliviar las notas a pie de página haremos referencia al informe y la fecha.

¹¹¹⁶“Muchas Potencias insistieron sobre la ventaja de la limitación de una fiscalización internacional riguroso por vía presupuestaria y juzgaron indispensable una fiscalización internacional permanente sobre el cumplimiento de la cláusulas de la Convención así como la fabricación de armas y municiones”. Vasconcelos insistió en la importancia del gasto militar de los Estados, que no pueden ser sobrepasados sin riesgo de una catástrofe financiera mundial, ya que la carrera de armamentos arrastraría fatalmente a otra catástrofe que podrían término a la civilización de Europa. Ibid.

¹¹¹⁷André Tardieu, en aquel entonces, Presidente del Consejo (del Gobierno) y Ministro de Asuntos Exteriores francés.

¹¹¹⁸Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932. AHMNE.

Una vez constituida la organización de la Conferencia, y tras la inicial discusión en la que cada delegación pasó a exponer sus líneas generales de desarme, se pasó a debatir la cuestión del procedimiento sobre la reducción y limitación de armas. Los comienzos, según lo expresó el profesor Quintana “fueron desalentadores, porque ni siquiera en las formas se llegaba a un acuerdo”, ya que “todavía en el mes de marzo se seguía discutiendo el cauce para debatir el Proyecto de Convenio, desatándose el tuya-mía entre la Comisión general y las comisiones técnicas sin resultado positivo alguno”¹¹¹⁹.

Por lo tanto, podemos preguntarnos ¿qué papel desempeñaron Portugal y España en el seno Conferencia del Desarme? Podría decirse, sin pecar de desmesurado, que estos dos países no pasaron de ser meros turiferarios de las grandes potencias amigas, bien siguiendo las ideas defendidas por los dirigentes responsables de la política del mundo, bien adaptándose integralmente, o bien atenuándolas, o exagerándolas, según el grado de independencia de los compromisos contraídos, las afinidades o las divergencias de los intereses que les permitían, o les limitaban la libertad de sus opiniones. Pero, si los debates entre los diferentes Estados participantes fueron la tónica general en esta Conferencia, el denominador común sólo pudo encontrarse en una idea: “la de que una inevitable catástrofe mundial representaría el fracaso de la Conferencia que se había ido arraigando en todos los espíritus a medida que las dificultades van superando las posibilidades de éxitos”¹¹²⁰.

Los discursos pronunciados en los primeros debates dejaron al descubierto la polarización de la Conferencia: por una lado Francia, Polonia y la *Petit entente*¹¹²¹, y por el otro, Inglaterra, USA, Italia y otros pequeños países. Aunque bien es cierto que estos dos grupos no eran absolutamente antagónicos, ya que coincidían en muchos aspectos: aceptación de un proyecto de convenio para la base de la discusión, aprobación de una comisión internacional de control, etc. Durante aquel mes de marzo de “melee diplomatique”, como lo definió Vaisse, la Conferencia se centró en qué método de desarme debería ser aplicado: cuantitativo o cualitativo. Si hay algo en lo que Portugal pudo sentirse orgullosa en estos primeros meses, fue el honor de sentirse pionera en la firma de Acta de Arbitraje obligatorio¹¹²².

¹¹¹⁹QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p. 105.

¹¹²⁰Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹²¹Checoslovaquia, Hungría y Yugoslavia.

¹¹²²En las actas de sesiones el Sr. Ministro recoge cómo Portugal ha sido el primer país que firmó el Acta de Arbitraje Obligatorio, del cual se deduce la razón fundamental del artículo 8 del Pacto de la SDN, en virtud del

Finalmente, fue el plan francés el que acabó por imponerse de entre todas las propuestas presentadas. Éste se distinguía, especialmente, por la creación una fuerza internacional puesta a disposición del organismo ginebrino para ser empleada contra cualquier nación que violase el pacto de la SdN o el Pacto Briand Kellog. Se defendía, de esta manera, la revaloración de los medios ejecutivos de la SdN. Tampoco podemos dejar de apuntar la postura tan intransigente que mantuvo la URSS, la cual abogaba por un utópico desarme integral. Esta actitud no fue tomada en serio por ninguna delegación, ya que, de acuerdo con Vasconcelos, “el intento de propaganda era obvio, y lo hubiera sido más si no hubiese contado siempre con apoyo de Turquía e Italia”¹¹²³.

En cuanto a la discusión del artículo 1^o¹¹²⁴, provocó, como era de prever, un controvertido debate acerca de la esencia misma del problema del desarme: la seguridad y los criterios de la limitación/reducción del armamento. Sobre esta reducción giraba el reconocimiento del principio establecido por el artículo 8 del Pacto, que prevé la reducción de armamentos al “mínimo compatible con la seguridad nacional y la ejecución de las obligaciones intencionales”. La determinación de ese “mínimo compatible con la seguridad nacional” provocó el enfrentamiento entre la tesis francesa y la alemana. Francia pretendía que su arsenal militar quedase reducido al mínimo compatible con esa seguridad de cara a los tratados actuales. Por el contrario, Alemania¹¹²⁵ sustentaba que su desarme, fijado por el tratado de Versalles, encarnaba ese mínimo. De esta manera, según Alemania, eran las otras potencias las que tenían la obligación de llevar a cabo el desarme hasta alcanzar ese mínimo¹¹²⁶. Eventualmente, fue posible, contra todo pronóstico, una discusión en torno al artículo 1. Esto fue posible, en cierto modo, gracias a una manifiesta transigencia mostrada tanto por Alemania como por los soviets. Se pudo permitir, de esta manera, la adopción de la siguiente resolución: “la reducción de armamentos, tal como está prevista en el artículo 8 del pacto de la SDN, deberá ser realizada progresivamente por medios de revisiones, que se

cual la Conferencia debe regularse. Actas de las sesiones de la Delegación Portuguesa en la Conferencia del Desarme, SdN. Proc. 11, 1932. AHMNE.

¹¹²³Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹²⁴El artículo 1 del proyecto de Convenio recoge que “Las altas partes contratantes se obligan a reducir sus respectivos armamentos en los términos previstos en el presente Convenio”. Informe de Vasconcelos 7 de noviembre de 1932.

¹¹²⁵El fracaso de la propuesta alemana de Brüning selló el destino de la democracia alemana con la victoria del canciller Von Papen. Vid. WALTERS, F. P. Op. Cit., p. 507.

¹¹²⁶Defensa basada en la igualdad contractual de los Estados de cara al desarme.

sucedan con intervalos convenientes, tras haberse realizado en la primera Conferencia el primer paso decisivo para la reducción general al nivel más bajo posible”¹¹²⁷.

En todas estas cuestiones predominó el espíritu conciliador de la delegación portuguesa, que siempre intentaba tender puentes de entendimiento entre las diferentes propuestas presentadas. Sin embargo, por muy noble y honroso que fuera este empeño, bien podría decirse que este anhelo mediador era ejercido en vano, ya que tanto Vasconcelos poco o nada podía hacer para activar una Conferencia que, desde sus inicios, se había convertido en una “prueba de fuerza franco alemana”. Igualmente, puede decirse que las intervenciones de Portugal hacían hincapié en la defensa de los intereses militares y, de manera particular, en la aplicación de aquellos métodos que mejor sirvieran para superar la situación de indefensión en la que se encontraba.

Por último, un vez que Comisión General se pronunció en favor del modelo británico, moción favorable al desarme cualitativo¹¹²⁸, comenzaron sin interrupción los trabajos de las diferentes comisiones técnicas. Cabe preguntarse ahora sobre el rendimiento de estas comisiones técnicas. En cuanto a su utilidad, Portugal se mostró muy crítica, pues si bien el país luso estuvo formidablemente representado por expertos técnicos, las grandes potencias, se hicieron acompañar, aparte de por sus técnicos, por asesores políticos. Estos últimos intervenían en las enrevesadas discusiones sobre cuestiones técnicas, y no hicieron más que complicar, con sus intromisiones, los informes finales. Vasconcelos, ante la pregunta sobre el provecho de los trabajos llevado a cabo por las diferentes comisiones técnicas se mostró siempre optimista, pero no dejó de juzgar de manera perniciosa las diferencias de orientación sobre las cuestiones que, debiendo ser valoradas por los técnicos a la luz de la ciencia del arte de la guerra, fueron negativamente influenciadas por elementos muy alejado de la técnica¹¹²⁹.

¹¹²⁷Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹²⁸Interdicción o internacionalización de ciertas categorías o de ciertos tipos de armas.

¹¹²⁹Explica un escándalo que ilustra esas influencias externas: “en la Comisión naval, una de las mayores potencias del mundo y una de las que más activamente ha intervenido a favor de un amplio desarme, estaba representada por un ilustre Senador que sustentaba, ante la sorpresa de casi la unanimidad de la Comisión que un crucero de línea de 10.000 toneladas con cañones de 400 no debe ser considerado como arma ofensiva; luego se supo que este señor posee uno de los mayores astilleros de construcción de navíos y de cañones”.Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932. AHMNE, S3. E95.p2/38467.

4.3.3 La postura lusa ante el Plan Hoover

Estaban ultimándose los informes evacuados por las diferentes comisiones técnicas, cuando “estalló sobre la Conferencia” la propuesta norteamericana conocida como plan Hoover. En éste se contemplaba la abolición absoluta del bombardeo aéreo, la guerra química y la reducción, hasta una tercera parte, del resto de las fuerzas militares. El componente electoral de esta propuesta era innegable, y es por ello por lo que tres de las grandes potencias: Japón, Francia e Inglaterra, mostraron sus reservas y rechazaron dicho plan. El respaldo vino por parte Alemania, Italia y la URSS. Vasconcelos no tardó en targarlo como una propuesta “mal estudiada, que no tenía en cuenta la desigualdad de la situación de las diferentes potencias, ni el estado actual de sus armamentos, o la seguridad”¹¹³⁰. La severidad de su juicio, no solo se ciñó al plan en sí, sino también a lo acontecido en su presentación:

*Reconozco que sentí repugnancia al asistir al espectáculo del coro de aduladores con que fue acogida la iniciativa americana. Entre esos aduladores existía de un lado, la especulación de aquellos que deseaban el fracaso de la Conferencia y no se atreven a promoverlo bajo su responsabilidad y, por otro lado, el deseo de provocar la hostilidad de una potencia, con razón considerada, al menos en cuando al potencial, como la más poderosa de la actualidad*¹¹³¹.

Igualmente, lamentó la actitud que Portugal mostró para con ese plan, ya que Vasconcelos hubiese preferido que la delegación guardase silencio sobre la “iniciativa electoral de Hoover”, pero dado que Vasco de Quevedo estaba retenido en la Conferencia de Lausana¹¹³², éste le concedió una declaración de principios, condicionada por las reservas indispensables para la defensa los intereses de Portugal¹¹³³. Así pues, Portugal no llegó a entender la novedad y el faso halo de originalidad del que venía revestido el plan americano, ya que éste no aportaba nada nuevo.

¹¹³⁰ibid.

¹¹³¹ibid.

¹¹³²Celebrada en Suiza desde el 16 de junio hasta el 9 de julio para tratar el tema de las reparaciones de Guerra. Con estas conferencias paralelas se volvía a la denominada “diplomacia de trastienda”.

¹¹³³ “Siento que el mensaje Americano debería haberse discutido junto con las otras propuesta entregadas a la Conferencia...en ese espíritu, la delegación portuguesa accedió a apoyar las provisiones generales del Presidente Hoover, la cual es considerada como un gesto generoso en nombre de la causa común del desarme”. NOEL-BAKER, P. Op. Cit., p. 100.

Finalmente, una vez fueron presentados los informes de las diversas comisiones técnicas a la mesa de la Conferencia, se pasó a votar una resolución que compilase todas las propuestas que obtuvieron la unanimidad para marcar el programa de la segunda fase de la Conferencia. La elaboración de esta resolución le fue encargada a Edouard Benes¹¹³⁴. Esta situación dio lugar a complejas negociaciones en las últimas sesiones de julio, pero, finalmente, la resolución fue aprobada por una enorme mayoría el 23 de julio de 1932¹¹³⁵. Como era de esperar, en el transcurso de las discusiones de la resolución, el delegado alemán reclamó el principio de igualdad de los Estados frente al problema del desarme bajo la amenaza de no volver a tomar parte de los trabajos en la Conferencia. De hecho, los delegados no comparecieron a las sesiones de esa Conferencia y abandonaron la Comisión de Gastos de Defensa Nacional y de Efectivos.

De tal guisa quedó el desesperanzado escenario de la Conferencia al término de la primera fase. Sin embargo, el sempiterno optimismo de Vasconcelos puso una nota de ilusión cuando expresó que “fueron notables las escasas soluciones adoptadas, porque lo que consiguió era lo que era posible alcanzar en una situación política relativa en la que las grandes Potencias dominaban la Conferencia”¹¹³⁶. De igual manera, exculpó a Francia ante las acusaciones de intransigencia mantenida durante la Conferencia. Le achacaban que, en defensa de su poderío militar, Francia “se oponía a las eficaces propuestas de desarme con el fin de mantener su hegemonía en Europa, lo cual fue mantenido, incluso en sordina, entre sus pretendidos aliados”¹¹³⁷. Este rearme de Francia fue realizado con sus propias fuerzas y con la de las naciones solidarias en virtud de los llamados pactos regionales. Por lo tanto, debido a la propaganda de Alemania, que no se conformaba con la derrota del tratado de Versalles, “de cara a un sistema de solidaridad internacional de organización de la paz, no es Francia el país al que hay que culpar del fracaso del desarme, sino a aquellas grandes naciones que se negaron formalmente a asumir las responsabilidades materiales de una inevitable asistencia de fuerzas contra un agresor eventual”¹¹³⁸. La primera fase de la Conferencia finalizó sin poder alejar la catástrofe de una futura guerra.

¹¹³⁴Político checo que llegó a ser presidente de Checoslovaquia.

¹¹³⁵Rechazo por parte de Alemania, URSS y la abstención de Bulgaria, Afganistán, Albania, Austria, Bulgaria, Hungría, China, Italia y Turquía.

¹¹³⁶Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932. AHMNE, S3. E95.p2/38467.

¹¹³⁷Ibid.

¹¹³⁸Ibid.

4.3.4 La alianza luso británica y la cuestión colonial

La segunda parte de los trabajos de la Conferencia, aunque “corta y de poco trabajo para las medias y pequeñas potencias, fue, sin embargo, importante en cuanto al resultado obtenido en las negociaciones entre los delegados de las principales grandes potencias¹¹³⁹. En esta segunda fase, la propuesta del llamado plan de reconstrucción francés¹¹⁴⁰, presentado por Herriot casi a finales del año 1932, alentó los temores de Portugal. Este proyecto¹¹⁴¹ no era más que una propuesta de asistencia mutua continental en la que se establecía un sistema seguridad conformado por todos los miembros de la SdN, y sujetos a las obligaciones de asistencia colectiva contenidas en el Pacto¹¹⁴². Para el Gobierno luso, dichas garantías de seguridad quedaron firmemente establecidas “desde hace siglo por medio de los tratados de alianza firmados con Inglaterra, lo cuales constituyen los verdaderos pactos de asistencia mutua”¹¹⁴³. La política externa de Portugal, orientada con base a los antiguos tratados con Inglaterra, consideraba a estos como suficiente garantía de seguridad, amén de los pactos generales de la SdN. Así pues, sin perder de vista esta contundente declaración, Portugal expresó que “no deseaba alejarse de esta política o adquirir compromisos que conllevaran nuevas responsabilidades”¹¹⁴⁴. Esta situación agitó la maquinaria diplomática, y con el fin de despejar toda duda con el gobierno británico, Vasconcelos se reunió, el 25 de noviembre de 1932, con sir John Simon¹¹⁴⁵. Esta entrevista no perseguía más intención que la de poder expresar la actitud de la delegación de Portugal ante la propuesta del plan francés e, igualmente, indagar sobre la interpretación del Gobierno británico acerca de la salvaguarda del tratado firmado con Portugal¹¹⁴⁶. Con la celebración de esta reunión, Vasconcelos se propuso despejar toda duda aduciendo que, teniendo en cuenta que el “plan francés propone la firma de pactos regionales de asistencia mutua-continentales, Portugal no precisa de firmar cualquier otro pacto de ese género porque le basta, para su seguridad, con los viejos tratados firmado con el Reino Unido, que solo difieren del plan francés en no ser continentales. Por

¹¹³⁹Informe de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes. Lisboa 2 de enero de 1933. AHMNE.

¹¹⁴⁰Plan constructif.

¹¹⁴¹Uno de los más destacados desde el punto de vista de las garantías de seguridad.

¹¹⁴²QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p. 144.

¹¹⁴³Oficio confidencial de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, Ginebra, 26 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹⁴⁴Ibid.

¹¹⁴⁵Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores.

¹¹⁴⁶Telegrama confidencial n° 146 expedido por Vasconcelos, Ginebra 25 de noviembre de 1932. AHMNE.

consiguiente, Portugal no deseaba volverse hacia el Continente para este fin”¹¹⁴⁷. Estas palabras recuerdan las recogidas por el ministro de Bruselas, Alberto de Oliveira, en el oficio del 27 de marzo de 1933, y de las que se hizo eco Cesar de Sousa Mendes cuando expresó su parecer sobre los planes de internacionalización en África:

*Creo que continuamos siendo una nación extra europea como siempre fuimos y que no debemos implicarnos en las luchas, rivalidades u otras intrigas que dividen gravemente entre sí a las naciones de Europa, ni agruparnos con unas u otras, sino salvaguardar nuestra independencia de unas y otras y seguir fielmente y virilmente el rumbo británico que es también el nuestro*¹¹⁴⁸.

Tras la entrevista de Vasconcelos, que tuvo como principal objeto el reforzamiento de la alianza luso británica, el ministro de Negócios Estrangeiros de Portugal llegó a pensar, por las lecturas de los telegramas enviados desde Ginebra, que bien pudo haberse creado un clima de cierta confusión. Inmediatamente, Vasconcelos fue reclamado para entrevistarse nuevamente con sir John Simon tras su encuentro de noviembre. Esto era porque bajo ningún motivo se deseaba que Inglaterra albergase duda alguna suponiendo que Portugal estaba titubeando sobre la plena vigencia de la alianza luso-británica¹¹⁴⁹. Finalmente, no fue necesario esclarecer nada nuevo a sir John Simon porque, según explica Vasconcelos en un telegrama confidencial¹¹⁵⁰”tuvo todo el cuidado de no suscitar la menor duda en cuanto a nuestra convicción, su validez y vigencia”. El malentendido vino ocasionado por el empleo de la palabra “mantenimiento”, que aparecía en un telegrama enviado por Vasconcelos el 25 de noviembre de 1932¹¹⁵¹. Aunque dejó claro que “en modo alguno usó ese término en

¹¹⁴⁷Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹⁴⁸Parecer planos de internacionalización en África. 31 de marzo de 1933. Nótese la semejanza de estas palabras con el famoso discurso de Salazar del 20 de septiembre de 1935, en la que Salazar marcaba la hoja de ruta a seguir en materia de política externa. AHMNE.

¹¹⁴⁹Telegrama confidencial nº 77 expedido por Vasconcelos, Ginebra, 28 noviembre 1932. El Ministro de Exteriores temía a que el representante británico pensase que Portugal puso en duda la vigencia de los tratados y es por ello por lo que quería que fuese a hablar de nuevo para despejar todas las dudas y quedar claro que nunca se puso en duda ni vacilamos en la firmeza y confianza de nuestros aliados seculares ante cualquier proyecto presentado. AHMNE.

¹¹⁵⁰Telegrama confidencial nº150 expedido por Vasconcelos, Ginebra, 30 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹⁵¹Telegrama confidencial nº146, expedido por Vasconcelos, Ginebra, 28 noviembre 1932En este escribía que “si el Gobierno del Reino Unido estaba de acuerdo con esta interpretación de nuestros tratados y su manutención”. AHMNE.

relación a la alianza inglesa, ante la eventualidad propuesta por el nuevo pacto prefería el mantenimiento actual del estado de cosas”¹¹⁵².

Por otra parte, aprovechando la entrevista mantenida con Vasconcelos, sir John Simon sacó a relucir su discurso del 17 de noviembre y le reiteró el empeño de que Portugal, “como todas las otras naciones europeas, se declarase pronto a firmar la declaración solemne de que bajo ninguna circunstancia procurará resolver cualquier desavenencia, presente o futura, que entre las naciones surja, por el recurso de la fuerza”. Frente a esto, Vasconcelos informó que no sentía la necesidad de consultar a su Gobierno para dar su compromiso de apoyo, no solo a la conclusión solemne del discurso, sino a todas las propuestas formuladas en él porque las “instrucciones generales del Gobierno de Portugal se ajustaban al tenor general de las conclusiones británicas”¹¹⁵³.

Pero, ¿qué diferenciaba a este proyecto británico del Pacto Briand Kellog¹¹⁵⁴? La explicación que ofrece Vasconcelos, en un informe de 1933, es que si bien en este último se obliga a los Estados a no recurrir a “la guerra”, en la propuesta británica la obligación es la de no recurrir a la “fuerza”. Además, en un tono descreído e irónico, sigue exponiendo que la definición de lo que se entiende por estado de guerra ha experimentado tantas oscilaciones que ya nadie se atreve a interpretarla con seguridad desde que hay casos en que se niega su existencia a pesar de la invasión de inmensos territorios de un país que es atacado, bombardeado y ocupado por un ejército regular. Finalmente, concluye con una crítica al proyecto inglés en los siguientes términos: “quien sabe qué extrañas interpretaciones sobre el recurso a la fuerza surgirán tras la firma de la declaración a la que tanto se empeña el Gobierno de Gran Bretaña”¹¹⁵⁵.

En una profunda reflexión, a modo de justificación y defensa por los reparos y susceptibilidades que hubiera podido levantar la clasificación de los tratados luso británicos, argumentó Vasconcelos que “hace siglos que existen sin el rótulo de pacto regional de asistencia mutua”, e imprime fuerza a esta argumentación pontificando que “si la SdN desapareciese, y con ella las disposiciones de su Pacto, los tratados firmados con su vieja

¹¹⁵²Telegrama confidencial n° 77 expedido por Vasconcelos, Ginebra, 28 noviembre 1932. AHMNE

¹¹⁵³Oficio confidencial de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, Ginebra, 26 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹⁵⁴Firmado en 1928.

¹¹⁵⁵Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933. AHMNE.

aliada continuarían”¹¹⁵⁶. Para reforzar su exposición se apoyó en este argumento comparativo:

En cuanto el pacto de la SdN constituye el estatuto internacional que liga entre sí a 54 Estados del Mundo, los viejos tratados de alianza sólo son compatibles con el Pacto a través de su artículo 21¹¹⁵⁷(...) y es en virtud de éste que Francia ha sustentado la legitimidad de sus alianzas con Polonia y con los Estados de la Petite entente, como las de estos entre sí. Lord Cecil, sir Austen Chamberlain o Arthur Henderson y sir John Simon, amén de otros subsecretarios de Estado, se han referido a la legitimidad y vigencia de nuestros tratados de alianza¹¹⁵⁸.

Sin embargo, Portugal no fue el único país que receló de este plan: Gran Bretaña, Italia (escudándose en la ausencia británica) y, por supuesto, Alemania, rechazaron este plan en 1933.

Desde el punto de vista de la paz ibérica, una importante cuestión que trascendió durante la entrevista mantenida entre Vasconcelos y sir John Simon fue el acercamiento y el buen entendimiento, afianzado por medio de un pacto, entre España y Portugal, pues tal como reconoció el ministro británico: “la única propuesta de pacto insular posible, más allá de insular existente, sería una propuesta española”. Ante estas declaraciones, Vasconcelos expresó su parecer y dejó saber a su interlocutor que un pacto de asistencia mutua con España “no encontraría simpatía ni apoyo en la opinión pública portuguesa”¹¹⁵⁹. Pero, si la postura oficial portuguesa que, como bien apunta Hipólito de la Torre, “no era un mero artificio político montado por la propaganda del régimen, sino un hecho que tenía mucha importancia para el gobierno de Lisboa”¹¹⁶⁰; ¿qué posición adoptó España en relación a estos propósitos “iberizantes”? Según el mismo autor citado anteriormente, en el nuevo régimen español se verificaban, no sólo actitudes conspiratorias contra la dictadura portuguesa, sino también

¹¹⁵⁶ibid.

¹¹⁵⁷“Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, (ententes regionales), como la doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente pacto”. <http://ficus.pntic.mec.es/jals0026/documentos/textos/sociedad.pdf>

¹¹⁵⁸Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933. AHMNE.

¹¹⁵⁹Oficio confidencial de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, Ginebra, 26 de noviembre de 1932. AHMNE.

¹¹⁶⁰TORRE GÓMEZ, H, de (1998). (Trad. Bruno Cardoso Reis), *A relação peninsular na antecâmara da guerra civil de Espanha* (1931-36). Lisboa: Cosmos, p. 52.

veleidades iberizantes o iberistas”¹¹⁶¹ La entrevista finalizó concordando que la mejor forma de seguir adelante con Conferencia era orientar los trabajos no en el sentido de aprobar un determinado plan, sino que más bien convenía adoptar principios generales que pudiesen servir para un esqueleto de Convenio.

Por otra parte, en esta segunda fase, una cuestión que levantó ampollas, de manera especial para las pequeñas potencias, fueron las reuniones de Lausana y la llevada a cabo por el ex primer ministro británico Ramsay MacDonald. En julio de 1932, con la celebración de la Conferencia de Lausana¹¹⁶², las grandes potencias volvieron a desenterrar el viejo hábito de negociar al margen de la Conferencia, por medio de encuentros privados¹¹⁶³. El encuentro de las cinco grandes potencias en Morges, en torno a la cuestión de la igualdad de derechos, bajo la batuta de MacDonald, provocó el rechazo de muchas otras naciones. Esta reacción de repulsa se tradujo en un frente común de pequeñas potencias conocidas como el grupo de los Ocho, por el cual apostó Madariaga.¹¹⁶⁴ Portugal no quiso inmiscuirse en este Grupo contestatario, mucho menos si llegaba a estar encabezado por su vecina española. Así pues, la posición oficial lusa mantenida en cuanto a la formación de un grupo formado por determinadas potencias de la SdN, contrastaba, de nuevo, con la postura española: “Portugal menos que nunca, en la actual coyuntura aceptaría la jefatura de España en materia internacional o confiaría en la acción de una individualidad como la de Madariaga, cuyos sentimientos e instintos son conocidos”¹¹⁶⁵. Según Toynebee, los pequeños países se unieron con el “propósito de combatir la tendencia de las grandes potencias a sacar fuera de las manos de la Conferencia los asuntos de la Conferencia misma”¹¹⁶⁶. En la misma línea, Vaisse señaló que el motivo que unió a los ocho era el “resentimiento con respecto a la diplomacia de las grandes potencias, las cuales, tanto en Lausana como en Ginebra, habían confiscado las

¹¹⁶¹Ibid, p. 56.

¹¹⁶²Conferencia celebrada en la ciudad suiza de Lausana con el fin de llegar a un acuerdo en torno a las reparaciones impuestas a los derrotados en Tratado de Versalles.

¹¹⁶³Vid. QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p.112.

¹¹⁶⁴Formado por Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza. Compartían rasgos esenciales para establecer una acción concertada en Ginebra: en el interior, la existencia de regímenes similares de democracia avanzada, y en el exterior, la defensa de los principios del Pacto como norma fundamental de conducta (declaraciones de Madariaga a El Sol, 30 de Marzo 1933. Cit. QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., 113.

¹¹⁶⁵AHMNE. Telegrama Confidencial al presidente de la delegación portuguesa en Ginebra, 20-10-1932. Documento 14 “En el foro internacional alejados de España...y de Madariaga. Cit. en TORRE GÓMEZ, H. de (1998). Op.,Cit., p.52.

¹¹⁶⁶Cit. QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p.113.

discusiones en sus propio cuerpo”¹¹⁶⁷. Anterior a la formación del grupo se registraron protestas en la Comisión General cuando se reunió para tomar conocimiento del informe de MacDonald sobre las negociaciones. Sobre esta situación, Vasconcelos informa cómo “elevaron sus voces, en legítima protestas, los delegados de Polonia, Yugoslavia, Uruguay y Grecia”, y cómo Francia y Reino Unido explicaron y justificaron las negociaciones comprometiéndose a no repetir las “sino en casos muy excepcionales”¹¹⁶⁸. Estas palabras, según el representante luso, bien “podrían traducirse bajo la fórmula de cuando el sr. MacDonald quiera”. Por su parte, Madariaga, quiso dejar claro que “las grandes dificultades del problema del desarme son causadas por las grandes potencias, siendo por lo tanto justo que sean estas las que se encarguen de resolverlas desviándose del camino normal de la Conferencia”¹¹⁶⁹.

Acababa, de esta manera, el primer año de la Conferencia en el que por fin pudo llegarse a un principio de acuerdo en cuanto a la igualdad de derechos de Alemania. Esto posibilitó la vuelta de Alemania a los trabajos de la Conferencia. El clima de optimismo que se originó ante esta buena noticia, pronto se vio empañado por la crisis de 1933, año en el tanto la diplomacia internacional como la seguridad firmaron el certificado de defunción. Carr expresó el desmoronamiento que comenzaba en este segundo año de Conferencia del Desarme con estas palabras: “el retorno a la política de fuerza, la cual se había inaugurado en el Lejano Oriente en 1931, se extendió por todo el mundo en 1933”¹¹⁷⁰.

4.3.5 La amenaza de la internacionalización colonial

En los primeros meses de 1933, la III fase de la Conferencia comenzó con la discusión del plan constructivo francés¹¹⁷¹. Éste fue rechazado por las grandes potencias, lo cual supuso un gran revés, pues como bien expresó Vasconcelos, “un plan de seguridad que no englobara los compromisos de Gran Bretaña o los Estados Unidos de América, era un plan

¹¹⁶⁷Ibid.

¹¹⁶⁸Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933. AHMNE.

¹¹⁶⁹Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933. AHMNE.

¹¹⁷⁰ CARR, E. H. (1952). *International Relations between the Two Worlds War*. London: Macmillan, p.190.

¹¹⁷¹El debate fue aplazado porque Alemania amenazó con no participar en los trabajos de la Conferencia hasta que no se reconociese el principio de igualdad de derechos, lo cual ocurrió bajo las negociaciones dirigidas por MacDonald.

que estaba condenado al fracaso de antemano”¹¹⁷² El plan francés, además, proponía entre otras cosas, la uniformización de los ejércitos del continente europeo y la reducción de la instrucción militar¹¹⁷³. Con respecto a la cuestión de los efectivos coloniales, Madariaga, propuso que fuese estudiado por una comisión especial compuesta por los países interesados. Es aquí cuando el ministro de Colonias de Francia, Albert Sarraut, intervino en la discusión pronunciando un discurso, a propósito de la nominación de Alemania para esa comisión, patrocinando la colaboración de las diferentes naciones industriales en el desarrollo, y en la puesta en valor de los vastos territorios africanos que estaban bajo el dominio de las naciones colonizadores. Estas desafortunadas palabras del ministro francés, hicieron que volaran las plumas, “mojadas en la tinta de la indignación”, de la diplomacia lusa en respuesta ante este discurso. Portugal, por su parte, tenía bien claro que en modo alguno iba aceptar “lo de una posible colaboración con las naciones coloniales de ciertas naciones europeas que no tenían colonias en la gran obra de valorización de inmensos continentes como África”¹¹⁷⁴. Este asunto de los efectivos coloniales fue de los más graves de los que estaban pendientes de decisión en la Conferencia, fundamentalmente en lo tocante a la limitación y asimilación de los ejércitos metropolitanos. Ante esta cuestión, tanto Italia como Alemania sostenían que los efectivos coloniales situados en las proximidades de las metrópolis debían ser limitados y asimilados a los metropolitanos; sin embargo, Francia, Gran Bretaña y Portugal, entendían que los efectivos coloniales no podían estar sujetos a las mismas reglas de limitación y constitución que se aplicaban a los ejércitos metropolitanos¹¹⁷⁵. Para esta labor, debería ser tomada en consideración factores como la distancia, el grado de civilización de los indígenas, los medios de comunicación...¹¹⁷⁶. Debido a la intransigencia mostrada por Italia y Alemania, se formó un comité¹¹⁷⁷ especial para estudiar la cuestión de las tropas coloniales, y fue entonces, según narra Vasconcelos, cuando Sarraut realizó una declaración que suscitó tal repercusión¹¹⁷⁸ que ni su autor ni su delegación hubieran podido esperar. Como era de prever,

¹¹⁷²Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933. AHMNE.

¹¹⁷³Establecimiento de un número de efectivos limitados, Sistema de reclutamiento basado en el servicio militar y obligatorio.

¹¹⁷⁴Oficio de Vasconcelos para Cesar Sousa Mendes, Proc°11. N°49, Ginebra, 12 de marzo 1933. AHMNE.

¹¹⁷⁵Por lo que deberían ser regulados teniendo en cuenta cada caso.

¹¹⁷⁶ibid.

¹¹⁷⁷Conformado por Alemania, Bélgica Inglaterra, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países bajos, Portugal, Turquía y la URSS bajo la presidencia del sr. Politis.

¹¹⁷⁸“La delegación francesa está considerando los próximos días en los que será posible algunas naciones europeas que no tienen colonias pueden colaborar en el tarea de las naciones colonizadoras para la realización de una gran obra: el entorno vale la pena enormes continentes como África que son lo suficientemente grandes como para el trabajo unido de todos los pueblos europeos”. AGERON, C.R. (1975). “L'idée d'Eurafrique

el delegado alemán agradeció las palabras de Serraut, pero sin subrayar la importancia política del discurso. Las palabras de Serraut fueron, a todas luces, una tentativa más de demostrar la buena voluntad francesa para alcanzar una aproximación con Alemania.

El infortunado discurso de Sarraut, que provocó una gran agitación política en Portugal, dio lugar a una variada panoplia de interpretaciones. Se habló de nuevas atribuciones de mandatos, de planes de internacionalización, de restitución de colonias a Alemania...El representante luso, Avila Lima, que representaba a su país en la cuestión de los efectivos, tras escuchar las declaraciones vertidas por el delegado francés, consideró que no era oportuno, ni discreto, levantar un incidente sobre un asunto que no estaba en el orden del día. En cuanto a lo que pudo escuchar en aquella sesión, lo juzgó de imprudente, y valoró que detrás de este discurso se podía esconder un plan preconcebido de colonización¹¹⁷⁹.

Vasconcelos, de manera fehaciente, intentó averiguar el alcance del significado de las declaraciones de Sarraut¹¹⁸⁰. En el transcurso de la entrevista que tuvo con Eden, informó que su reacción fue la de reírse, para a continuación espetarle: “fue de los raros momentos más divertidos que he pasado en esta Conferencia”¹¹⁸¹. La poca o nula importancia que le concedió Gran Bretaña a este incidente fue también sustentada por Politis, “amigo de Francia y vicepresidente de la comisión”, quien criticó la inexperiencia de Sarraut en la reuniones internaciones y sus desafortunadas palabras en una conferencia internacional, especialmente “cuando no representaban un plan político gubernamental”. El representante belga, Bourquin, “de respetada y sólida cultura jurídica”, igualmente contribuyó a sosegar la agitación de Portugal. Al final, en un telegrama confidencial enviado por Vasconcelos indicó que, después de estas entrevistas, quedó muy convencido de su vaga significación y proyección política¹¹⁸².

et le débat colonial franco- allemand de l'entre-deux-guerres” [en línea], *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*” *Annéen* 22 [8 de marzo de 2018] pp. 446-475, https://www.persee.fr/doc/rhmc_0048-8003_1975_num_22_3_2329

¹¹⁷⁹Oficio de Vasconcelos para Cesar Sousa Mendes, Proc°11. N°49, Ginebra, 12 de marzo 1933. AHMNE.

¹¹⁸⁰Telegrama confidencial n° 47, expedido por Vasconcelos, Ginebra 12 de marzo 1933. Aquí informa al Ministro de Exteriores la importancia que le concedió al episodio del discurso de Sarraut. AHMNE.

¹¹⁸¹Aunque la prensa dijo que él estaba con cara de circunstancia, en realidad, según sus palabras, “estaba contento pensando en la interpretaciones variadas que le iban a atribuir a las palabras de Sarraut”. Oficio de Vasconcelos para Cesar Sousa Mendes, Proc°11. N°49, Ginebra, 12 de marzo 1933. AHMNE.

¹¹⁸²Telegrama confidencial n° 47, expedido por Vasconcelos, Ginebra 12 de marzo 1933. AHMNE.

Una vez que Vasconcelos pudo reunirse con Sarraut, durante un almuerzo, éste pudo confirmarle que las declaraciones que tanto revuelo originó, no tenían más intención que la de abogar por un política de entendimiento entre las naciones coloniales. Además, le corroboró que aquellas patrocinaban la defensa común de sus respectivos patrimonios contra las ambiciones que en torno a ellas se agitaban, aparte de apostar por la reanimación de una política uniforme en materia de trabajo indígena, y de su defensa. En un telegrama confidencial, Vasconcelos deja claro que Serraut sólo le quiso prometer a Alemania su inclusión, junto con otras potencias industriales, a colaborar en las grandes obras, caminos de hierro, puestos, etc., que la civilización exigía que se hiciese en África¹¹⁸³. Por último, Vasconcelos aconsejó alejar todo recelo con respecto a cualquier plan secreto de internacionalización que pudiera advertirse tras las palabras de Sarraut¹¹⁸⁴.

La muerte del plan francés hizo que la Conferencia entrase en una fase crítica fiscalizada por la larga sombra de McDonald. Éste, convencido de la gravedad de la situación, pretendió impresionar a la Conferencia con la exposición pública de los riesgos que se estaban corriendo, que conducirían a una gran catástrofe, si los sacrificios de todos no se interponían a los nacionalismos de algunos:

Cualquier plan de desarme comporta riesgos para algunos países, pero en ausencia de cualquier plan, si los delegados volvieran para sus capitales al fin de esta conferencia sin ningún resultado, se encontrarían no en presencia de un riesgo, sino de una certeza. Tiene que escoger entre un riesgo una certeza. En caso de fracaso, la marcha de los acontecimientos de precipitarían a una velocidad cada vez más rápida para la catástrofe¹¹⁸⁵.

Tras la impresión que causó este discurso, la comisión aplazó los trabajos por una semana, pero antes de poder presentar su proyecto, partió hacia Roma para estudiar la propuesta del plan italiano. Este nuevo intento proyectaba un pacto, que giraba en torno a las cuatro potencias, con el fin de regir los destinos de Europa. El proyecto italiano, presentado por Mussolini, no dejó buena sensación entre las pequeñas y medianas potencias reunidas en

¹¹⁸³Telegrama confidencial n° 45, expedido por Vasconcelos, Ginebra, 9 marzo de 1933. AHMNE.

¹¹⁸⁴Regresó a París dejando a Paul Bouncour y a Piérre Cot, más cautelosos y experimentados, la misión de aproximarse a Alemania por vías menos peligrosas y con palabras más prudentes.

¹¹⁸⁵Informe para Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933. AHMNE.

Ginebra¹¹⁸⁶. Cuando se supo del aplazamiento de la discusión del plan MacDonald por las negociaciones de Roma, la comisión, convocada para el 23 de marzo, en una explosión de indignación, dejó saber que no había lugar para tal aplazamiento y que, por consiguiente, se seguiría la continuación de los trabajos sobre la discusión del plan MacDonald. Vasconcelos, siempre defensor de la SdN escribió: “para aquellos que niegan la influencia de la SdN y la existencia de una opinión internacional, la lección no podía ser más flagrante”¹¹⁸⁷.

El proyecto de Roma volvió a inocular la inquietud la diplomacia lusa y española acerca del debate interno sobre el significado y alcance de la iniciativa de Mussolini. La diplomacia de ambos países no se limitó a hacer declaraciones solemnes, y se inició un proceso de reconsideración de política internacional a la luz de las nuevas circunstancias que se estaban produciendo en la escena europea.

Cesar de Sousa Mendes en su parecer del año 1933 se hizo eco de los rumores acerca de una cláusula secreta de colaboración económica dentro y fuera de Europa contenida en el plan italiano. De existir dicha cláusula, aduce que toda cooperación o colaboración fuera de Europa no sería sino el fundamento de la internacionalización¹¹⁸⁸. Al respecto del peligro que suponen los planes de internacionalización, Cesar de Sousa recoge en su parecer unas declaraciones vertidas el 18 de julio de 1929 por el entonces ministro de Negocios Extranjeros portugués, Ivens Ferraz en un despacho al embajador en Londres:

*Más peligroso se le figuran a este ministerio los planes de internacionalismo o cooperación generalizada de carácter doctrinario en materia colonia, que los hablados acuerdos entre dos o más potencias para la partición de territorios ajenos*¹¹⁸⁹.

La alarma ante cualquier atisbo de internacionalización quedó explicado por Cesar de Sousa cuando argumenta que, por paradójico que pueda parecer, a primera vista, no cree que el deseo francés de encuadrar la proyectada colaboración a cuatro fuera de Europa va a

¹¹⁸⁶A este respecto dice Vasconcelos que la SdN, por primera vez, vibraba en deseos de autonomía e independencia de las grandes potencias. Ibid.

¹¹⁸⁷Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933. AHMNE.

¹¹⁸⁸Parecer Confidencial de Cesar de Sousa Mendes sobre los planes de internacionalización en África, 31 de marzo 1933. AHMNE.

¹¹⁸⁹Ibid.

sofocar los peligros para Portugal. Igualmente, recordó que la SdN es un instrumento de internacionalización de todas las cuestiones cuando así conviene a las grandes potencias, y, de la misma manera, evocó que sobre sus propósitos, y sobre sus tendencias, tiene Portugal pruebas, tanto en la cuestión del trabajo forzado como en el de la esclavitud. En una y en otra el Gobierno sintió la necesidad de resistir enérgicamente y procurar el entendimiento con otras naciones coloniales. En el estado actual del mundo “eran más peligrosas las imposiciones coloniales bajo la forma de un estatuto internacional pseudo libre, consentido en la Asamblea, que las imposiciones por la fuerza bruta”¹¹⁹⁰. Por lo tanto, la solución para alejar estos peligros coloniales pasaba por Gran Bretaña, y, a este respecto, podemos recordar las palabras de Alberto de Oliveria cuando escribió:

*Estrechemos hasta el máximo los lazos políticos con Inglaterra, única nación que, por interés propio, secularmente nos ha venido prestado un apoyo sin el cual no podríamos habernos salvado de los mil escollos que nos han presentado las antiguas y actuales potencias*¹¹⁹¹.

Cuando se reanudó la larga discusión sobre el estudio del plan MacDonald, el 25 de abril, el primer principio puesto sobre la palestra fue el de “la no invocación a la fuerza”, considerado esencial por los británicos, para sustituirlo por el principio de “no recurrir a la guerra”, que era el fundamento en el pacto Briand Kellog. Varias delegaciones, en sus enmiendas, pretendieron que aquel principio se universalizase y no fuese aplicado a los estados firmantes del tratado de París. Terminada la primera lectura, se resolvió considerarlo como base futura del Convenio, siempre teniendo en cuenta las reservas de las enmiendas presentadas, pero dada la cantidad de enmiendas, las divergencias abismales que las separaban y las intransigencias irreductibles que la discusión había revelado, no puede decirse que constituyese un resultado brillante y alentador tras un año y medio de trabajo.

4.3.6 Los últimos estertores de la Conferencia

¹¹⁹⁰ibid.

¹¹⁹¹ibid.

El 9 de junio de 1933, la Conferencia tomó la deliberación de adoptar el plan británico como la base futura del Convenio. Sin embargo, la mayor parte de las delegaciones abandonaron Ginebra, el día antes, cuando se adoptó una recomendación para el patrocinio del proyecto del Convenio británico. Además, por estas fechas, todas las cancillerías europeas estaban centrando su atención en la preparación de la Conferencia Económica Mundial, inaugurada en Londres el 12 de junio de ese mismo año. Esta situación obligó a imponer un receso en los trabajos y, por ende, el 29 de junio la Comisión General decidió aplazar sus sesiones hasta el 16 de octubre. El aplazamiento alentó a las grandes potencias a poner en práctica lo que Madariaga denominó “su deporte favorito”, que consistía en negociar a espaldas de la SdN sin llegar a acuerdo alguno¹¹⁹².

Durante los meses de julio y octubre, el presidente de la Conferencia visitó las principales capitales europeas, conversó con estadistas que dirigían las políticas de las grandes potencias, y promovió negociaciones, sin escatimar en esfuerzo, para obtener un acuerdo sólido para una próspera reapertura de la Conferencia. Después del cierre de las negociaciones, ya en Ginebra, durante la segunda semana de octubre, sir John Simon expuso las modificaciones que se deberían introducir en el plan británico. Estas modificaciones consistían en una ampliación de 5 a 8 años, del período de aplicación del Convenio dividido en dos partes iguales. En la primera, se establecería el control, se haría la uniformización gradual de los ejércitos, con exclusión de formaciones para militares, y se limitarían las armas ofensivas que ningún Estado podría aumentar o renovar. Una vez verificado el control, los Estados armados comenzarían la destrucción del material interdicto a los países desarmados, de modo que, al fin del octavo año, se hubiese alcanzado las reducciones de material y la igualdad dentro de un régimen de seguridad garantizada. Este programa, que fue aceptado por las delegaciones de Francia y los Estados Unidos¹¹⁹³ obtuvo, además, la promesa de una colaboración benévola por parte de Italia. Así pues, todo parecía encaminarse por la senda de la cordura hasta que se conoció la noticia de que Alemania se retiraba de la Conferencia, y de la SdN, a través de una escueta nota presentada el 23 de octubre de 1933.

Se impuso un necesario compás de espera habida cuenta de las circunstancias internas y europeas. Tras la decisión alemana de abandonar tanto la Conferencia como la SdN, se

¹¹⁹²Vid. QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p.169.

¹¹⁹³Este acuerdo anglo franco Americano, con la adhesión de Italia, confirmaba la formación de un frente común para intentar el rearme de la Alemania nazi. AHMNE, S3. E95.p2/38467, Informe de Vasconcelos 15 de marzo de 1934.

abrió un período de reflexión sobre el futuro del desarme y la paz europea. El problema inmediato que se planteaba, en el marco de la diplomacia multilateral de Ginebra, era qué hacer con la Conferencia.

A pesar de que la Conferencia estaba muerta, prevaleció el criterio de prolongar su agonía. La Mesa declaró que los trabajos deberían continuar. El objetivo era conseguir la reducción y limitación de armamentos en medio de un estado de desconfianza generalizado y, además, sin la presencia de Alemania. La Conferencia siguió por mucho que el desarme hubiese fracasado irremisiblemente en octubre de 1933.

Así pues, podríamos concluir señalando que el convencimiento en el éxito de la Conferencia del Desarme, bajo un contexto de crisis económica, bélica, y con el paulatino incremento del nacionalismo alemán, era creer en una ilusión utópica. En 1934, tras cinco años de la crisis económica y social, el principio de seguridad colectiva, encarnado por la SdN, acabó herido de muerte. La guerra japonesa en Manchuria, el fracaso rotundo de la Conferencia del Desarme y el consiguiente reavivamiento del recurso a la fuerza para dirimir las diferencias entre naciones clavaron los clavos del ataúd de la paz internacional. El fracaso de la Conferencia del Desarme condujo al desencanto y a la pérdida de confianza en la SdN.

La posición de la delegación portuguesa durante la Conferencia del Desarme, aun consciente de sus escasas y limitadas fuerzas como pequeña Potencia, tomó parte activa en todas las discusiones, procurando la cooperación y la concordia en la búsqueda de una vía que llevara a la Conferencia por la senda del éxito. La honra de ser pionera en la firma del sistema de arbitraje, se erigió como prueba sólida de su buena fe, y de su empeño en trabajar con mucha tenacidad por el bien de la Humanidad y por la organización de la paz.

La defensa de los intereses de Portugal, esencialmente el alejamiento del fantasma de la internacionalización, espoleó la maquinaria diplomática buscando la unión de sus mermadas fuerzas con los Estados que estaban en su misma condición, fundamentalmente con respecto a la salvaguarda de sus colonias. En esta defensa de la cuestión colonial, Portugal se afanó en cobijarse bajo la égida de Gran Bretaña con la intención de consolidar su vieja alianza.

Se ha podido probar, también, que Portugal, en el transcurso de la Conferencia del Desarme, aglutinó sus esfuerzos en llevar una doble política: prevenir y alejar cualquier ataque a sus colonias, amén de buscar la cooperación activa, con el objetivo de alcanzar el anhelado desarme con el que poder difuminar los rumores de una nueva guerra del horizonte internacional. Esta participación activa quedó bien patente en todas las comisiones de las que formó parte, especialmente la Comisión de Gastos de Defensa Nacional, una de las más complicadas de la Conferencia. Presidida por el incombustible Vasconcelos, su acción al frente de ésta le valió los más calurosos cumplidos por parte de los delegados de la mayoría de los países presentes. La presidencia de esta compleja comisión le reportó a Portugal la prerrogativa de saberse asentada en una posición más prominente que el resto de las medianas y pequeñas potencias.

Si bien es verdad que Portugal no destacó abanderando, o formado parte del Grupo de los Ochos descontentos por el resurgimiento de una diplomacia de pasillo o trastienda, no por ello dejó de mostrar una actitud crítica, como lo hizo ante el Plan Hoover o cuando percibía que la Conferencia no marchaba por el derrotero deseado. Igualmente, se mostró contraria con la actitud hipócrita de las grandes naciones en el desarme de las otras, y es a ésta obstinada postura a la que Portugal atribuyó el fracaso en la tentativa del desarme. De la misma forma, la SdN supuso para Portugal, como para el resto de las pequeñas y medianas potencias, especialmente a raíz de las manifestaciones de rechazo por el Pacto de los cuatro de Roma, un baluarte contra aquellas grandes que pretendían subordinar al organismo ginebrino al antojo de las directrices imperialistas que dictaban en su reuniones privadas.

Es imprescindible dejar apuntado, en cuanto a la cuestión de la aproximación de España y Portugal, la alarma que provocó en Portugal los cambios que España experimentó desde el final de la dictadura de Primo de Rivera. De esta manera, Portugal se alejó ante cualquier intento de plan iberista que se pusiese sobre la mesa, incluso si venía sugerido por parte de su vieja aliada. Las discrepancias, limadas durante los años 20, volvieron a surgir haciendo imposible el acercamiento entre los dos países ibéricos.

Finalmente, podemos preguntarnos, teniendo en cuenta la influencia, modesta, pero destacada del resto de las pequeñas potencias durante la Conferencia: hasta qué punto influyó su destacado papel en la Conferencia para que Portugal, por fin, alcanzase su anhelo de hacerse con un puesto en Consejo no Permanente de la SdN (en octubre de 1933). La

aproximación con Gran Bretaña durante la Conferencia quedó bien ceñida en las diversas reuniones, entrevistas y declaraciones. Esto, sin duda, tuvo que contribuir para que Gran Bretaña dejara de ser un escollo y, finalmente, mostrase su apoyo a Portugal en su candidatura al Consejo. Igualmente, resulta paradójico, cómo la influencia de Portugal en Ginebra aumentaba en una forma inversamente proporcional a la autoridad y prestigio de la SdN.

4.4 La diplomacia portuguesa en el Conflicto de Manchuria¹¹⁹⁴

En este apartado analizamos cómo Portugal se desarrolló, desde el punto de vista diplomático, en el conflicto de Manchuria. Según muchos autores, fue en Manchuria donde comenzó la cuenta atrás para la II Guerra Mundial y para el declive de la SdN. Nosotros opinamos que Portugal, atada a su compromiso de alianza con Gran Bretaña, perdió una gran oportunidad de alinearse con las pequeñas potencias (también la dejó pasar durante la Conferencia del Desarme) para protestar en contra de aquella diplomacia secreta, y de entre bastidores, que no hacía más que menoscabar la autoridad de la SdN. Aquí, al igual que en el conflicto del Chaco, Portugal también participó de manera activa en los diferentes subcomités que se fueron creando para poner en marcha una solución de paz. Si la postura en el Chaco fue más independiente, en el este conflicto del Lejano Oriente, la actitud de Portugal va a estar muy ligada a los dictados británicos. Además, en esta guerra, Portugal, quizás rechazando la evidencia de la realidad, optó por mantener un comportamiento neutral debido a la amistad que la liga a los dos países enfrentados.

El conflicto de Manchuria, iniciado la noche del 18 septiembre de 1931 con el bombardeo de Mukden, se reveló como el principio del fin del período de paz establecido tras la I Guerra Mundial. Este incidente, que dejó el camino expedito para que Japón ocupara una gran parte de las provincias del Este de China, ocasionó un desacuerdo entre estos dos países

¹¹⁹⁴Puede consultarse para este apartado un artículo publicado por el autor de esta tesis: BERMEJO ROLDÁN, J.M. (2019). "La diplomacia española y portuguesa en el conflicto de Manchuria: dos posiciones contrapuestas en la Sociedad de Naciones" *Aportes*, n°101, pp.191-123.

en relación a sus respectivos derechos sobre el territorio de Manchuria¹¹⁹⁵. De esta manera, en el Lejano Oriente, se abría un nuevo foco de tensión provocado por dos miembros de la SdN. A lo largo del año 1932, cuando se hizo evidente la significación imperialista japonesa en Manchuria, quedó al descubierto la ineficiencia de la SdN para detener la agresión nipona.

Para la mayoría de los historiadores, Manchuria simboliza el exordio del cambio de rumbo del sistema de las relaciones internacionales en el período de entreguerras. Las consecuencias derivadas de esta disputa desembocaron en el fracaso de la SdN como instrumento de paz y, principalmente, como garante de la seguridad colectiva. Walters¹¹⁹⁶, de forma tajante, señaló que el conflicto de Manchuria supuso un punto de inflexión para la historia de la SdN y el mundo.¹¹⁹⁷ Igualmente, en las palabras vertidas por sir Geoffrey Mander, cuando escribió que “el camino para las playa de Dunquerque atraviesan los escombros de Manchuria”¹¹⁹⁸, se reflejan la severidad con la que se juzgó a este conflicto. Inflexibilidad en el juicio hasta el punto de considerarlo como directamente responsable del desencadenamiento de la II Guerra Mundial. Pero, aunque esta reflexión pueda parecernos muy retrospectiva, bien podría argumentarse que el conflicto del Manchuria fue un incidente concluyente en el proceso de descomposición del sistema internacional.

La SdN, por primera vez, se enfrentaba a la tesitura sobrevenida de tener que lidiar con una gran potencia que, de manera impune, rompía las obligaciones contraídas, no solo en virtud del Pacto de la SdN, sino también a través del pacto Briand-Kellogg y del tratado de las Nueve Potencias¹¹⁹⁹, firmado en Washington en 1922¹²⁰⁰. Japón, ante este tratado, que en sí no contenía medios para su ejecución, mantuvo una postura desafiante ante su presencia en Manchuria. En su favor argumenta que ya se había ejercido el control de esta zona con base a los derechos garantizados tras la I Guerra Mundial¹²⁰¹. Aquella lejana batalla, que estaba

¹¹⁹⁵WRIGHT, Q. (1932). “The Manchuria Crisis”. *The American Political Science Review*, 26 (1), p. 45.

¹¹⁹⁶WALTERS, F.P. Op. Cit., p. 465.

¹¹⁹⁷Todas las monografías sobre la SdN han insistido en la inflexión que supuso el conflicto de Manchuria. Cf. BENDINER, E. (1973). *The tragicomic comedy history of the League of the Nations (1919-1939)*, New York: Book World Promotions y SCOTT, G. (1975) *The rise and fall of the League of Nations*, London: Hutchinson

¹¹⁹⁸Declaraciones de sir. G. Mander citadas en Reginald BASSETT, *Democracy and Foreign Policy*, London: Logman, 1952, p. 5.

¹¹⁹⁹QUINTANA NAVARRO, F. (1989). *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones 1931-1936*, Tesis inédita, Madrid: UNED, p. 121.

¹²⁰⁰ Las potencias firmantes (Bélgica, China, Francia, Italia, Japón, Holanda, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos) se comprometían a respetar la soberanía, independencia e integridad territorial y administrativa de China y la política de puertas abiertas.

¹²⁰¹STEINER, Z. (2005). *The lights that failed: European International History 1919-1933*, Oxford: Oxford University Press, p. 707.

teniendo lugar en el Lejano Oriente, “se presentó ante la opinión pública como una prueba de fuego para el sistema de seguridad colectiva que, hasta entonces, se había venido aplicando a conflictos sobrevenidos entre potencias menores”¹²⁰². Así pues, la SdN fracasó al intentar imponer su autoridad internacional sobre Japón, “quedando patente la inoperancia de la institución de Ginebra, que solo estaba revestida del papel moral para hacer frente a situaciones provocadas por agresiones de carácter imperialista”¹²⁰³. Por primera vez, escribió Walters, “no solo la acción del Consejo y la Asamblea, sino la moral fundamental y los conceptos políticos en que se basaba el Pacto se vieron expuestos a un ataque poderoso y determinado”¹²⁰⁴.

4.4.1 La indignación española vs a la ausencia portuguesa

Las tropas japonesas, el 18 de septiembre de 1931, realizaron una incursión fuera de la zona del ferrocarril de Manchuria con la intención de ocupar Mudken. La argucia creada por los oficiales japoneses para justificar esta intervención, fue la escenificación de una explosión en la línea de ferrocarril, que en un primer momento se presentó como un acto de sabotaje por parte de China. Las noticias de este incidente llegaron cuando se estaba celebrando la XII Asamblea de la SdN. Esta explosión dio paso, de manera inmediata, a escaramuzas entre las tropas japonesas, que custodiaban el ferrocarril, y, las fuerzas chinas, más numerosas, pero incapaces de contener el avance japonés¹²⁰⁵.

El 21 de septiembre, el representante chino en el Consejo de la SdN, Wellington Koo, elevó una protesta al Secretario General de la SdN Eric Drummond, en virtud del artículo 11 del Pacto. Urgía a la convocatoria del Consejo para que se impusiesen las medidas oportunas con el fin de evitar el agravamiento de la cuestión. Se convertía Manchuria, de esta manera, en una cuestión internacional. Pero, como era de esperar, este movimiento diplomático chino se encontró con la más abierta oposición japonesa, que sembró el camino para una feroz campaña propagandística en Ginebra.

¹²⁰²Esta reflexión del Prof. Quintana Navarro también puede verse en TOYNBEE, A. J. (1932). *Survey of International Affairs*, London: Oxford University Press, pp. 477-80.

¹²⁰³QUINTANA NAVARRO, F. Op. cit., p. 121.

¹²⁰⁴WALTERS, F.P. Op cit., p. 465.

¹²⁰⁵Para una visión del inicio de las operaciones militares Vid. THORNE, C. (1973). *The limits of Foreign Policy. The West, the League and the Far Eastern Crisis of 1931-1933*, London: MacMillan,

Las reuniones, casi a diario, se encontraban con la misma respuesta nipona: la de solicitar más tiempo. Sin embargo como la Asamblea estaba a punto de disolverse, se creó un comité “ad hoc” para que siguieran las negociaciones con las partes en litigio: el Comité de los Cinco¹²⁰⁶. Esto suscitó la protesta de algunas potencias menores, que comenzaron a albergar el temor de que este conflicto quedase en manos de un Consejo solo conformado por las grandes potencias. España, aunque era miembro de pleno de derecho de dicho Comité, se veía paulatinamente “marginada en las negociaciones que, entre bastidores, emprendían las grandes potencias”¹²⁰⁷. La indignación ante el hermetismo de las negociaciones con Japón quedó patente en estas palabras de Madariaga: “...la principal lección de este asunto era que no se dice nada de los miembros del Consejo, incluso a aquellos que, como él, forman parte del Comité de los Cinco”¹²⁰⁸. A pesar de ello, todas estas acciones devenían estériles por el requisito de la unanimidad para poder adoptar acuerdos, por lo que se debía contar, además, con los votos de las partes en litigio. Al amparo de esta regla, “Japón pudo bloquear la acción del Consejo durante varios meses y continuar sus operaciones en Manchuria”¹²⁰⁹. A finales de septiembre, con la conclusión de las sesiones del Consejo, se dispuso enviar observadores al lugar del conflicto. A principios de octubre, tras una reunión mantenida entre los representantes diplomáticos de Alemania, España, Estados Unidos, Francia, Reino Unido e Italia; Lerroux, ministro de Estado, concordaba con la postura británica de mantener la moderación. El fin de esto era evitar el resentimiento japonés para poder obtener la autorización del envío de cualquier observador¹²¹⁰. Pero, mientras esto se llevaba a cabo, Japón, muy al contrario de retirarse, y desvirtuando todas las promesas realizadas en el Consejo, prosiguió en su avance bombardeando la ciudad china de Chinchow el 11 de octubre.

El ministro de Negocios Exteriores de Portugal, Fernando Branco, informaba de primera mano, cuando regresaba de un viaje al que fue invitado para asistir a las conmemoraciones que tuvieron lugar el 10 de octubre en Nankín, sobre los esfuerzos de

¹²⁰⁶Integrado por España y las cuatro grandes potencias miembros permanentes del Consejo: Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.

¹²⁰⁷QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p. 135.

¹²⁰⁸Salvador de Madariaga a William Martin, octubre 1931. ASDN, Fonds. Martin, Conversations 2ème. Serie, p. 1561-1562.

¹²⁰⁹AZCÁRATE, P. de (1966). “La Sociedad de Naciones. Recuerdos y notas sueltas”, *ONU*, Año XX, 1946-1966, p. 88.

¹²¹⁰Vid. QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p. 132.

China en evitar mayores incidentes, aun sabiendo que Japón tenía cuatro navíos de guerra en Shanghái y cuatro en Nankín. Además, daba cuenta de cómo las tropas de Chiang Kai-Shek marcharon en masa para el norte terminadas las negociaciones de paz en Cantón¹²¹¹.

Un día después del bombardeo de la ciudad de Chinchow, el 12 de octubre, Quang Ting-Tchang, en nombre del pueblo chino apeló a todas las potencias firmantes del Pacto de la SdN y del pacto Briand Kellog, para que, de manera conjunta, pudiesen atajar el conflicto que se estaba desarrollando en el Lejano Oriente. En esta demanda de ayuda se insistió en la extrema gravedad de la situación sobrevenida por la invasión de las aguas chinas a manos de numerosos barcos de la armada japonesa.¹²¹² España, ante la nueva convocatoria del Consejo, quedó representada por su embajador en Washington, Salvador de Madariaga.¹²¹³ Éste, ante el secreto a voces de la muy posible colaboración de los Estados Unidos en la toma de deliberaciones, solicitó que se tomase una determinación sin demora¹²¹⁴. Suponía esto una ocasión histórica para demostrar el apoyo de ese país a la SdN¹²¹⁵. Augusto Vasconcelos, jefe de la delegación portuguesa en Ginebra, en un telegrama confidencial opinaba acerca de la participación americana: que “las personalidades políticas más importantes creían firmemente que la guerra sería evitada porque Japón cedería ante la única de las grandes potencias”¹²¹⁶. Finalmente, el Gobierno de Estados Unidos aceptó la invitación cursada por la SdN, y envió a Prentiss Gilbert, cónsul en Berna, como representante para que tomase parte en las discusiones del conflicto y colaborase en su resolución¹²¹⁷.

Los esfuerzos para dirimir el conflicto sino japonés continuaban acentuando la tendencia de exigir a Japón una respuesta categórica a las citaciones realizadas desde el Consejo. Ante esta actitud tan pasiva de Japón, Reino Unido y Estados Unidos se mostraron intransigente para seguir cediendo ante la maniobra dilatoria de la diplomacia japonesa. Como consecuencia, Estados Unidos envió a Japón una nota, redactada con mucha virulencia, exigiendo el cumplimiento y el respeto del tratado que obligan a la evacuación de Manchuria. Esta nota encontró una rápida respuesta de Japón, que dio instrucciones a los

¹²¹¹Telegrama n°17, del MNE, 16 de octubre de 1931. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²¹²Telegrama n°27 de Fernando Augusto Branco, 13 de octubre de 1931. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²¹³Notas sobre la actuación de España en conflicto de Manchuria, sin fecha, AMAE, R-951 (24).

¹²¹⁴Minutes of the sixty fifth 15 de October de 1931. LNOJ, diciembre 1931, p. 2327.

¹²¹⁵CALLEJA DÍAZ, M^a E. (1991). “El conflicto de Manchuria en la Sociedad de las Naciones, *Cuadernos de Historia Contemporánea* (13), p. 78.

¹²¹⁶Telegrama confidencial n° 54, Vasconcelos, 14 octubre 1931. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²¹⁷Telegrama confidencial n°56, Vasconcelos, 14 de octubre de 1931. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

funcionarios nipones de abandonar Ginebra. Dicha orden fue suspendida el 20 de octubre, disponiendo lo contrario¹²¹⁸.

El 24 de octubre, durante una sesión pública del Consejo, Madariaga recordó que allí se debatía algo más que la solución de un conflicto entre China y Japón; “se debatía el propio futuro de la SdN y la validez del Pacto como instrumento de paz”. Su intervención se centró en el tema de la seguridad, pues, según él “en Manchuria la seguridad había sido comprometida seriamente por la presencia de las tropas japonesas que habían invadido un territorio sobre el legítimamente no tenían ningún derecho”¹²¹⁹.

Ya en diciembre del 1931, el Consejo de la SdN antes de autorizar el envío de una comisión, conocida como Lytton¹²²⁰, para conocer de primera mano el desarrollo del conflicto, aprobó una resolución más comprometida con las condiciones impuestas por Japón. En ella se recogía que dicha comisión solo podía estudiar las circunstancias del conflicto, no estando facultada para arbitrar en la disputa. Con esto se imponía la postura nipona de no reconocer la autoridad del Consejo. La composición de los miembros de la comisión investigadora llevó tanto a Madariaga, como a los delegados de otras pequeñas potencias, a levantar la voz para expresar la indignación al sentirse excluidos de las negociaciones. El motivo de no estar representados en dicha comisión fue el argumento expuesto tanto por Estados Unidos como por Gran Bretaña: “Japón no aceptaría a ningún país que no tuviese derechos extraterritoriales en China”¹²²¹. Esta tesis, que irritó los ánimos de Madariaga, por quitar importancia a las pequeñas potencias no fue, sin embargo, aprovechada por Portugal para exigir ser incluida en esta comisión. Según Quintana Navarro, “China, con el nombramiento de la Comisión Lytton, perdió la batalla liderada ante el Consejo, cuya intervención había pasado a la historia con más pena que gloria”¹²²². Era ahora el turno de la Asamblea.

En el primer mes del año 1932, la situación se vio agravada cuando las tropas japonesas llegaron a Shanghái. Una vez que el Consejo supo del desembarco, autorizó la

¹²¹⁸Telegrama confidencial n°61, Vasconcelos, 20 de octubre de 1931. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²¹⁹Minutes of the sixty fifth, 24 octubre 1931, LNOJ, diciembre 1931, p. 2352-2353.

¹²²⁰Quedó compuesta por miembros de las grandes potencias: al representante de Gran Bretaña, Lord Lytton, le acompañaba Aldrovandi de Italia, Henri Claudel de Francia, McCoy, de Estados Unidos, y Schnee, de Alemania. No llegó a Tokio a finales de febrero.

¹²²¹Telegrama confidencial n°61, Vasconcelos, 20 de octubre de 1931. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²²²QUINTANA NAVARRO, F. Op. cit, p. 148.

formación de una comisión integrada por Francia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, Noruega y España. Previamente, esta comisión estaba ideada para ser integrada por los cónsules de los países que ostentaban un puesto permanente en el Consejo más los Estados Unidos. El rechazo mostrado por España fue de tal magnitud que forzó la incorporación de dos pequeñas potencias: España y Noruega¹²²³. Esta comisión informativa, tras presenciar in situ los acontecimientos, redactó un informe que le fue derivado al Secretario General¹²²⁴. El 29 de enero de 1932, el representante chino dirigió al Consejo de la SdN una nota reclamando la aplicación de los artículos 10 y 15 del Pacto. Esto originaba un cambio de rumbo, ya que la SdN debía pronunciarse de manera formal sobre la aplicación de una posible sanción. Además, por medio de la invocación del artículo 15 del Pacto, forzado por la incapacidad mostrada por el Consejo, posibilitaba adoptar recomendaciones sin el consentimiento de las partes y transferir el arbitraje de la disputa a la Asamblea¹²²⁵. El Consejo, en virtud de esta apelación, se veía obligado a hacer un requerimiento, a través de la intermediación de la Secretaría General, para ver si conseguía evitar la ruptura entre las dos partes en litigio. El representante de Japón elevó varias objeciones jurídicas tratando de explicar y justificar la orden de desembarco de los marineros en Shanghái, la cual fue dada por los comandantes de las escuadras extranjeras, que le habían marcado una zona de ocupación. El presidente del Consejo no estuvo de acuerdo con estas objeciones, pero le concedió el plazo de un día para que Japón pudiese presentar nuevas observaciones, debiendo, entretanto, los representantes de las dos partes en conflicto “telegrafiar a sus respectivos gobiernos el deseo unánime del Consejo de que ningún incidente nuevo venga a agravar la situación”¹²²⁶.

Así las cosas, al tiempo que el Consejo llamaba la atención a Japón sobre el artículo 10 del Pacto, se convocaba la reunión de la Asamblea para marzo. Además, algunos miembros del Consejo, debido a la grave situación de la cuestión china, apoyaron la actitud enérgica de Gran Bretaña, la cual propuso el envío de fuerzas para intentar conseguir la terminación del conflicto¹²²⁷.

La sesión inaugural de la Asamblea de la SdN, bajo la presidencia de Boncour, tuvo lugar el 3 de marzo de 1932. En ésta se “atestiguó de forma dramática, el comienzo de la

¹²²³Telegrama de Zulueta a Drummond, Secretario General de la SdN, 13 de enero de 1932, ASDN, R-1874.

¹²²⁴Vid. CALLEJA DÍAZ, M^a. E. Op. Cit., p. 81.

¹²²⁵Ibid, p. 148.

¹²²⁶Telegrama nº11 de Vasconcelos, 29 de enero de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²²⁷Telegrama nº31 del MNE, 2 de febrero de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

revuelta de muchos pequeños Estados”¹²²⁸. Mientras que España, aunque sin ejercer el protagonismo, respaldaba la revuelta; Portugal, por el contrario, “ni estaba, ni se la esperaba”. El día 5 del mismo mes se votó una resolución acerca de la proposición presentada por el Consejo el 29 de febrero. Ésta contemplaba la formación de una “Mesa Redonda” en Shanghái con la misión de adoptar acuerdos sobre el terreno. Portugal, que parece tomar una conciencia utilitarista del conflicto (en la medida en pudiera servir a los intereses nacionales), evidenció su desacuerdo con esta resolución al no estar incluida en la redacción de la misma. De acuerdo con el ministro de Negócios Estrangeiros de Portugal, esta resolución hacía solo referencia a las grandes potencias con intereses en Shanghái. Por lo tanto, teniendo en cuenta la situación de Portugal, con intereses claros en esa ciudad, se juzgó conveniente enviar instrucciones al ministro portugués en China para que se entendiera con los ministros de las otras potencias, que estaban incluidos en dicha resolución, con el propósito de asegurarse la cooperación de Portugal en el cumplimiento de la decisión de la Asamblea y la defensa de los intereses de los portugueses allí residentes¹²²⁹.

4.4.2 Posiciones opuestas en el conflicto: radicalismo vs imparcialidad

El 7 de marzo de 1932, durante las dos sesiones de la Comisión General de la Asamblea Extraordinaria, Francia e Inglaterra intervinieron con “discusiones acaloradas” intentando poner fin a una situación que se volvía insostenible con el paso de los días. Tras esta intervención, siguió una discusión general en la que, “sin que se hubiese previsto de esta manera, todas las pequeñas potencias, que tuvieron el protagonismo con un marcado tono radical, aprovecharon la ocasión para exigir una intervención enérgica de la SdN que pudiese solucionar al conflicto”¹²³⁰.

España interviene en este debate volviendo a recordar el mandato de cumplimiento riguroso del Pacto y dejando clara su posición: “en breve, la cuestión para la SdN es ser o no

¹²²⁸THORNE, C. Op, Cit., p. 213.

¹²²⁹Telegrama nº 95 del MNE, 5 de marzo de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²³⁰Telegrama nº 98 del MNE, 7 de marzo de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

ser. Deseamos que la SdN actúe, y esperamos que lo haga de pleno acuerdo con lo prescrito por el Pacto y con la energía que espera del mundo”¹²³¹.

Dicha posición pivotaba en torno a tres ejes: el deber irrenunciable de la Asamblea de declarar la evacuación de las tropas ante todo; el no reconocimiento de cambio político o administrativo alguno que haya sido establecido de manera contraria al Pacto; y, por último, la cautela española con respecto a la posición japonesa¹²³².

Por otra parte, de una forma diametralmente opuesta, la actitud de Portugal, fue la de calificar, a través de un telegrama del ministro de Negócios Estrangeiros Asuntos Exteriores, “de insignificante la postura manifestada por su Gobierno ante el conflicto sino-japonés”¹²³³. El ministro entendía que esa posición “anodina del Gobierno portugués” venía obligada por la amistad que la vincula a ambas partes en litigio. Sin embargo, a pesar de esta posición de imparcialidad lusa, que parece constreñirla frente al conflicto de Manchuria, el ministro juzgó que, “justamente por los intereses a defender, no debería quedar Portugal entre las pocas potencias que no se manifestaron en la Asamblea”¹²³⁴. Con este propósito en mente, el ministro elaboró un escueto discurso para ser expuesto en la Asamblea Extraordinaria. En el telegrama enviado por Fernando Branco a su Gobierno, continúa exponiendo que Portugal, como cualquier otro miembro de la SdN, deseaba manifestar su opinión, pero en virtud de la posición especial y de secular amistad que vincula a Portugal con los dos países en conflicto, “evita a toda costa cualquier pronunciamiento o declaración desigual para ambas partes, independiente del deseo de que ambos países cumplan los tratados de los artículos del Pacto”¹²³⁵. La política portuguesa desplegada para la resolución del conflicto de Manchuria encontró la comprensión del secretario de Relaciones Exteriores británico, sir John Simon, que, tras haber escuchado el discurso, siempre según lo relatado por Fernando Branco, lo buscó para felicitarle y para discutir sobre el asunto. De esta manera, sir. Simon le comunicó que:

¹²³¹Discurso de Zulueta ante la Asamblea Extraordinaria de la SdN, 5 de marzo de 1932, LNOJ, Special Supplements, 1932, nº101, p. 53-54.

¹²³²Los japoneses esgrimían el argumento de que lo prescrito en el Pacto no podía ser aplicado a China porque estaba inadecuadamente organizada y, por lo tanto, el recurso a la fuerza debía ser sustituido por el arreglo pacífico en el marco de la SdN.

¹²³³Telegrama nº 98 del MNE, 7 de marzo de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²³⁴Ibid.

¹²³⁵Ibid.

*[...] el primitivo plan, que consistía en la intervención de las autoridades navales de las grandes potencias en lugar, se hacía por una cuestión de simplicidad y rapidez, pero en vista de la situación portuguesa, tan bien explicada, y por él mismo ignorada, acerca de la colonia de Macao, con una gran población colonial; los intereses de las concesiones en Shanghái, los navíos de guerra, la compañía de voluntarios, etc.; acordaba que encontraba mucho agrado en colaborar con su antiguo aliado*¹²³⁶.

En el referido discurso (en francés) del ministro Fernando Branco, pronunciado en la Asamblea el día 5 de marzo de 1932, se rubricaron las directrices y la posición que la delegación portuguesa debería adoptar y mantener durante todo el conflicto de Manchuria. Este discurso en sí, lejos de todo compromiso con cualquiera de las dos partes y más allá de ser una declaración de intenciones, no tiene valor alguno por su nivel de vinculación y responsabilidad. Portugal solo se comprometía a “unirse al supremo esfuerzo de la SdN para trabajar por el bien de la humanidad y hacer un llamamiento al triunfo y restablecimiento de la paz en tan nefastas circunstancias”¹²³⁷. No obstante, en su discurso hizo gala de una diplomacia de concordia manifestando la difícil situación en la que se encontraba el Gobierno portugués para tomar postura alguna en favor de unos de los dos países en litigio. Sus palabras, “aplaudidas y elogiadas”, comprendían un modelo diplomático que dejaba a un lado fórmulas jurídicas y morales innecesarias:

*[...] debido a la secular amistad con China y Japón, ya que fueron los portugueses los primeros europeos en llegar a Extremo Oriente, donde mantienen considerable intereses, la intervención de Portugal la Asamblea se limitará a una cortés declaración que es dictada por un doble deber de amistad y lealtad, pues nada es más doloroso para mi Gobierno que el conflicto de ver cómo, por complicaciones imprevisibles, dos naciones amigas se levanten en armas para arreglar una diferencia, que de acuerdo con nuestra constitución debe ser resuelta de forma pacífica*¹²³⁸.

Asimismo, Fernando Branco no quiso dejar pasar la oportunidad que le brindaba el contexto ginebrino para ganarse el respeto y el aplauso de todos los asistentes, y para ello no olvidó en acentuar la gran confianza en el empeño que puso la SdN para resolver el conflicto de manera satisfactoria cuando expresó “confiamos en los esfuerzos de la Asamblea, con la

¹²³⁶Ibid.

¹²³⁷Ejemplar del discurso del MNE, Ginebra, 5 marzo de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²³⁸Traducción del referido discurso en francés realizada por el autor.

intervención de la SdN, los trabajos de las potencias amigas y la sabiduría y el respeto a los tratados, se impongan a las dos partes que acabe con las hostilidades”¹²³⁹.

El día 11 de marzo, la Asamblea nombró un comité con el fin de que, en su nombre, ejecutase las disposiciones para la resolución del conflicto. Ese comité, conocido como el de los Diecinueve¹²⁴⁰, estuvo compuesto por miembros del Consejo, más seis representantes de Estados elegidos en escrutinio secreto. En esta votación, Portugal obtuvo 31 votos, pasando a formar parte en las resoluciones de la Asamblea y, por ende, del citado Comité de los Diecinueve. Es así como Portugal quedó “ligada a uno de los hechos más notables de la Historia Contemporánea de la Asamblea de la SdN”¹²⁴¹. Fernando Branco, ante este hecho evidenció su orgullo cuando escribió: “se ha hecho justicia en nombre de la Historia al primer conquistador civilizador en Oriente, lugar en donde Portugal tiene intereses importantes y esta obra viene a demostrar la buena situación internacional del país y la excelente situación de Portugal en la SdN”¹²⁴².

Un episodio llamativo, a raíz de la nominación de Portugal para formar parte de este Comité especial de los Diecinueve, fue la crítica vertida en la prensa holandesa. Apareció un artículo de periódico que censuraba la elección de Portugal en detrimento de Holanda. La reprobación, aunque emanaba de un rotativo, y no directamente de una fuente oficial gubernamental, evidenciaba, de forma sustancial, la instrumentalización de la SdN como resorte para sobresalir en el palco internacional. El periódico en cuestión, el *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, lanzó esta invectiva por haberse visto Holanda excluida del escrutinio secreto sospechando acerca de la integridad del escrutinio:

*Ya antes de la sesión se sabía que los Países Bajos no serían designados para la Comisión, puesto que se había fabricado un listado de candidatos en el que Holanda no estaba incluida. Escogieron las delegaciones que se habían manifestado más fuertemente con Japón. Se dice que Madariaga fue el líder de aquel pequeño grupo*¹²⁴³.

¹²³⁹Ibid.

¹²⁴⁰De entre las pequeñas potencias, además de Portugal, fueron elegidas Suiza, Checoslovaquia, Colombia, Hungría y Suecia.

¹²⁴¹Telegrama n°110 del MNE, 11 de marzo de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁴²Ibid.

¹²⁴³Oficio sobre la Nota de prensa. Holanda en Conflicto de Extremo Oriente en Ginebra. Ministro de NE en la Haya, 21 de marzo de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

Igualmente, no contento con poner en entredicho la imparcialidad del proceso de selección, siguió atacando poniendo en tela de juicio los resultados del escrutinio para la composición del Comité de los 19:

*El resultado fue muy sorprendente, especialmente por la elección de Portugal y Hungría. Al lado de la corriente de los fieles, inscritos en la lista de Madariaga, estaba la corriente de las grandes potencias, que deseaban escoger, en tanto fuese posible, a los más prudentes. Inglaterra inscribió a Portugal en la lista de estos candidatos en detrimento de algunos países de sus dominios, como África del Sur, que no obtuvo votos*¹²⁴⁴.

Finalizaba este artículo denunciando lo injusto de la elección de Portugal, y para respaldar esta protesta se esgrimía el tema colonial: “los Países Bajos, siendo una potencia oriental, fueran suplantados por Portugal, que no posee más allá de Macao, solo es poseedor en Extremo Oriente de algunos metros cuadrado en Timor”¹²⁴⁵.

Aunque bien es verdad que solo se trataba de un artículo periodístico redactado desde el pundonor nacional holandés herido, el delegado portugués en La Haya, Francisco dos Santos Tavares, se preguntaba hasta qué punto este artículo podría ejercer presión y conciliarse en la creación de una corriente de opinión contraria a Portugal.

Aunque para algunos la Asamblea contribuyó a mejorar la imagen de la SdN, la realidad es que Japón seguía en su avance en Manchuria. España, que no pudo hacerse con un puesto en el Comité de los Diecinueve, perdió la oportunidad de poder seguir ejerciendo su enérgica presión contra Japón, ya que para Madariaga, según escribió en sus memorias; “la Asamblea todavía consideraba el caso como un conflicto entre la China y el Japón, y no, como lo era aún más, entre el Japón y la SdN”¹²⁴⁶. La obcecación de Madariaga en esta argumentación levantó polvareda en el Gobierno español. Zulueta, ministro de Estado español, informó a Azaña que, tras la Asamblea de marzo, a raíz de esa tesis del enfrentamiento Japón contra la SdN, “Madariaga, que está enteradísimo de los asuntos de

¹²⁴⁴Ibid.

¹²⁴⁵Ibid.

¹²⁴⁶MADARIAGA, S. de (1974). Op. Cit., p. 312.

Ginebra, ve demasiado a España como una pieza de la Sociedad, y hay que frenarlo, mirando al interés de España, para no lanzarse a quijotadas”¹²⁴⁷.

Por su parte, Portugal, pese a que saborea con fruición el gran logro nacional de haber resultado elegida para el Comité los Diecinueve, no deja de perseverar en la búsqueda de tener un mayor protagonismo dentro de la SdN. Este anhelo portugués se cifra en el propósito de poder descollar de entre las medianas y pequeñas potencias. Es por ello por lo que cualquier justificación resulta valiosa, y es siempre esgrimida con mesura diplomática. Así pues, los intereses comerciales que Portugal mantiene en China, aparte de la nutrida colonia lusa en aquellos lares, justificaron que el ministro de Negócios Estrangeiros portugués le recordase a su ministro en Pekín la conveniencia de agilizar las acciones para que Portugal entrara a formar parte en la Comisión de Neutrales. Para este fin, “le ordena verificar el restablecimiento de la normalidad en Shanghái con la retirada de los japoneses, ya que el formar parte del Comité de los Diecinueve les faculta para colaborar en la defensa eventual de la ciudad”¹²⁴⁸. La instrucciones dadas en un telegrama, fechado el 20 de marzo de 1932¹²⁴⁹, no dejaban de ser paradójicas, y hasta contradictorias, con lo expresado por el mismo Fernando Branco en su discurso asambleario del 5 de marzo. Si en este discurso encarecía la imparcialidad de Portugal por mor de la secular amistad que le unía con los dos países que se estaban enfrentado en el Lejano Oriente, esa neutralidad podría haber quedado desdibujada conforme a lo ordenado en el telegrama; lo dispuesto para la defensa de la ciudad china de Shanghái bien podría incomodar a Japón al verse preterida en la defensa de sus intereses a favor su contrincante chino.

El referido Comité de los Diecinueve se reunió un par de veces con la finalidad de encontrar una salida al conflicto. En la primera de estas reuniones, presidida por el belga Paul Hymans, hizo una exposición de la situación actual, destacando el embarque de la 11ª división japonesa y el regreso a las aguas niponas de algunas naves. Por otra parte, la cuestión más importante que se trató de dirimir en esta primera reunión fue la cuestión de los poderes que se le atribuyen a la Comisión Mixta. Sobre esta materia, el presidente del comité expresó su deseo de conseguir, de forma breve, un armisticio conforme con las condiciones normales que Japón exigía y “que no sean vejatorias para los derechos de unos y otros, es decir, “que

¹²⁴⁷AZAÑA, M. (1978). *Memorias políticas y de guerra*, Barcelona: Grijalbo, pp. 91-92.

¹²⁴⁸Telegrama n°22 del MNE, 20 abril de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁴⁹Telegrama n°22, 20 de abril de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

no haya vencedores ni vencidos”¹²⁵⁰. Ante esto, surgió la pregunta acerca de quién debería fiscalizar esas condiciones normales exigidas por Japón. Para Eric Drummond, Secretario General de la SdN, esa misión debía pertenecer a la Comisión Mixta, puesto que las dos partes en litigio formaban parte de ella, por lo que esta comisión funcionaría como una suerte de policía de armisticio para la supervisión de la retirada de las tropas. Sin embargo, debido a que “estaban hablando de esperanzas”, en palabras de Giuseppe Motta¹²⁵¹, puesto que el armisticio no representaba todavía una certeza, lanzó la pregunta de quién debía erigirse juez de las condiciones de la retirada. Ante esto, el “enfant terrible del Comité”, Salvador de Madariaga, expresó estar preocupado por la situación de la SdN, ya que según él: “puesto que no hacemos derecho, no debemos preocuparnos con la cuestión de la autoridad, mayor o menor, de la Comisión mixta; la autoridad nos pertenece y somos nosotros quienes debemos resolver”¹²⁵². Las palabras de Madariaga contrariaron mucho al presidente, quien respondió destacando que el acuerdo estaba hecho y que la única cuestión de la debían preocuparse era la de la retirada. El delegado luso, Vasco de Quevedo, ante estas palabras, dejaba saber que esta exclamación estaba vacía de todo contenido debido a que no se había llegado a un acuerdo al interrumpirse las negociaciones para el armisticio. Es más, llegó incluso más lejos opinando que “ni siquiera la comisión mixta existe, pues, a fin de cuentas, fue creada para velar por el armisticio y este no se ha dado”¹²⁵³.

La disputa entre Madariaga y el presidente fiscalizó la mayoría del debate. Así, el delegado español afirmó que Comité de los Diecinueve debía tener en Shanghái a la Comisión Mixta como órgano, “notario que siga sus directrices”. Finalmente, Paul Boncour, gritó que la Comisión no existía, que solo existiría tras la firma del armisticio¹²⁵⁴.

En cuanto al deseo expresado por Fernando Branco (en su telegrama del 20 de marzo) de que Portugal formase parte del Comisión mixta, Vasconcelos se mostró muy pesimista ante el éxito de esta empresa debido a que tanto Hymans como el Secretario General se manifestaron contrarios a una eventual ampliación de dicha comisión. La consecución satisfactoria en los deseos de Portugal de poder ser parte integrante de dicha comisión, solo sería posible mediante la presión al Gobierno británico. Sobre este posible auxilio británico,

¹²⁵⁰Ibid.

¹²⁵¹Delegado suizo en la SdN.

¹²⁵²Todo lo relatado acerca de esta primera sesión puede verse en el oficio confidencial n°116 del Dr. Vasco de Quevedo, 18 de abril de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁵³Ibid.

¹²⁵⁴Ibid.

Vasconcelos recogió que, aunque “sir John Simon no se mostró desfavorable a nuestra intervención, tampoco interesó se mucho por nuestra colaboración como sería indispensable para nosotros”¹²⁵⁵. Con la misión de cumplir los deseos del ministro sobre este asunto, Vasconcelos proveyó de instrucciones a Vasco de Quevedo para que procediese a la consulta con los representantes de Francia y Gran Bretaña, no sin antes subrayarle que esos sondeos no venían revestido de carácter oficial por parte del Gobierno portugués. El representante británico, si bien pareció mostrarse interesado y manifestó sus simpatías por la participación lusa, también exhibió sus recelos sobre la efectividad de la misma debido a lo inconveniente que sería adjuntar, en la Comisión Mixta, a otros países que también tenían intereses en Shanghái. Por su parte, el delegado francés, Paul Boncour, también favorable a la participación de Portugal, que la calificó de “interesante y legítima; igualmente recelaba que, por ser tardía la designación de Portugal, pudiese acarrear dificultades que llevasen a obstaculizar la solución del conflicto armado. Ante las negociaciones de Vasco de Quevedo, que también se reunió con los representantes de Estados Unidos y de Italia, Vasconcelos dejó evidenciar su talante pesimista sobre la posibilidad de llegar a una solución satisfactoria para Portugal¹²⁵⁶.

Finalmente, como bien vaticinó Vasconcelos, estos deseos de formar parte de la Comisión Mixta no pudieron hacerse realidad. Sin embargo, este revés no fue óbice para que Vasco de Quevedo no siguiera intentándolo y, de manera inmediata, sugirió a sir John Simon la participación de Portugal en una eventual reunión de la conferencia de la Mesa Redonda de Shanghái. El delegado británico dio el visto bueno a esta sugerencia y prometió orientarle sobre este nuevo aspecto. El delegado japonés, Naotake Sato, con respecto a esto, declaró que lamentaba de todo corazón verse obligado a expresar que la participación de Portugal tenía la misma importancia que todas las potencias que firmaron el Tratado de los Nueve, pero, de manera especial lamentaba las especiales circunstancias de Portugal porque comprendía las condiciones especiales de imparcialidad por la amistad que la ligaban a los dos países enfrentados. Lo que sí prometió el embajador de Japón fue dar su apoyo a la inclusión de Portugal en la Mesa Redonda en caso de que ésta se realizase, lo que, de acuerdo con Vasconcelos, no había mucha seguridad de que ésta fuese a celebrarse. Vasco de Quevedo también se reunió con Giuseppe Motta para concertar sobre la hipótesis de la convocatoria de la Mesa Redonda, así como la participación de Portugal en ella debido a “que tenía más

¹²⁵⁵Telegrama n°53, Vasconcelos, 24 de abril de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁵⁶Telegrama n°61, Vasconcelos, 29 de abril de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

derecho que cualquier otra potencia a participar en esa conferencia por ser la más antigua de las potencias en tener relaciones con Extremo Oriente”¹²⁵⁷.

Ya a mediados de abril, se reunió, por segunda vez, el Comité de los Diecinueve. En esta ocasión se discutió, entre otras cosas, la pertinencia de la celebración pública de la sesión. El presidente, Paul Hymans, no estaba por la labor de la convocatoria de una sesión pública porque tenía constancia de que Japón no deseaba asistir a un debate abierto con China, pero, a cambio, estaba dispuesto a dar todas las explicaciones y novedades al Comité. El delegado portugués, al escuchar la postura del presidente, dijo entender sus declaraciones y estar convencido de la honestidad de sus palabras, puesto que le constaban que el embajador Sato no tenía intención de comparecer en una sesión pública en la que fuese obligado a “comparecer como un reo delatante del Comité, delante de Yen¹²⁵⁸, y ante la presencia de un numeroso público”. Esta antipatía por la causa japonesa quedaba refrendada con las risas y murmuraciones con las que eran recibidas todas las declaraciones por parte del diplomático nipón¹²⁵⁹.

El Comité de los Diecinueve, que estaba encargado de intentar detener las hostilidades y observar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas, estableció las bases para el armisticio de Shanghái el 5 de mayo, aunque la retirada no se llevó a cabo hasta el 2 de junio. Sin embargo, no fue hasta que se hizo evidente que Japón intentaba reconocer Manchukuo, cuando el problema de Manchuria vino a ocupar el primer plano en las discusiones de Ginebra. Dicho Comité recibió, en varias ocasiones, protestas y memoranda sobre los eventos de la situación en Manchuria por parte de la delegación china con la intención de hacer saber que la situación se iba agravando como resultado de la dilatación en la resolución de este asunto. Sin embargo, el Comité de los Diecinueve que sustituía al Consejo de la SdN en relación con el conflicto, se escudaba con la excusa de que Comisión Lytton estaba realizando su trabajo *in situ*, y, por ende, nada podía hacerse sino esperar al informe de dicha Comisión.

Mientras el conflicto en el Lejano Oriente se agravaba, Portugal no cejaba en su empeño de usar esta disputa como medio para destacar en el palco internacional y, para ello,

¹²⁵⁷Telegrama n°63, Vasconcelos, 1 de mayo de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁵⁸Delegado chino en la SdN.

¹²⁵⁹Oficio Confidencial n°129, Dr. Vasco de Quevedo, 28 de abril de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

cualquier ocasión era la idónea para resaltar la posición de Portugal. Esta nueva oportunidad se presentó cuando el ministro de China en Berna procuró a Quevedo pidiendo que patrocinase las reclamaciones de su país en la reunión del Comité los Diecinueve, que iba a tratar el tema de Manchuria¹²⁶⁰. El ministro chino le transmitió el agradecimiento de su Gobierno por la actitud mostrada por el representante portugués en el comité, sintiendo cómo Portugal protegía y defendía los intereses de China ante la SdN y ante el comité de los Diecinueve. Quevedo, en virtud de las órdenes recibidas, respondió que la situación de Manchuria era nueva para el Comité, sin embargo:

La cuestión de Shanghái fue siempre tratada en armonía con los intereses morales y materiales que ligan a Portugal y a todos los pueblos de Extremo Oriente, especialmente con China y Japón y que ningún país se encuentra en tal situación de imparcialidad como Portugal y que continuará con esa absoluta imparcialidad que ha mostrado hasta ahora¹²⁶¹.

Con respecto a la cuestión de Manchuria, Vasco Quevedo redactó un informe, dirigido al ministro de Negócios Estrangeiros, en el que dejaba saber que, aunque Salvador de Madariaga intentó introducir la cuestión de Manchuria en el orden del día, fue el propio delegado luso, quien más contribuyó a impedir que esto se llevase a efecto: China no lo había solicitado y, por lo tanto, el Comité de los Diecinueve no tenía base que habilitara el estudio de la cuestión. La delegación china no había puesto sobre la mesa la cuestión de Manchuria, hasta esa fecha a través de los medios formales a tal efecto. Por eso Quevedo entendía que a la propuesta de Madariaga le faltaba el fundamento jurídico, el cual debía garantizar el estudio de la cuestión de forma eficaz. Durante la discusión sobre el asunto de Shanghái, el representante de Portugal acordó tratarlo teniendo en mente la armonía con los sentimientos especiales de su país para con China, y siempre en concordancia con los intereses morales y materiales que ligan a Portugal con todos los pueblos de Extremo Oriente. Aquellos sentimientos e intereses, más que perjudicar su imparcialidad, por el contrario, la acrecentaban. Para Portugal, el estudio de la grave y complicada invasión de Manchuria, estaba guiado, exclusivamente, por el máximo interés de poder contribuir a que la SdN hiciese entera justicia en este asunto. Este informe fue aprovechado para volver a subrayar la tradicional estima y simpatía que ligaban a Portugal tanto con China como con Japón,

¹²⁶⁰Telegrama nº40 del MNE, 20 de junio de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁶¹Ibid.

remachando la reciprocidad en los sentimientos con el hecho de que Japón inauguró un monumento a los navegante portugueses descubridores de las islas niponas. Finalmente, Quevedo, no quiso desaprovechar la oportunidad que le brindaba la entrevista con su homólogo chino para preguntarle sobre la proyectada reunión de la conferencia de la Mesa Redonda. Sobre este respecto, quiso dejarle claro, a título personal, que Portugal “debía tomar parte en esa conferencia, no solo por los lazos morales, sino también por los intereses materiales que lo ligaban a China, derivados de la existencia de una considerable colonia lusa en Shanghái y en toda la costa china”¹²⁶². Tsung Yee comprendió que, teniendo esa conferencia el encargo de decidir sobre la reconstrucción material y administrativa internacional de Shanghái, y teniendo en cuenta que Portugal tenía intereses económicos, además de una considerable colonia, justo era que Portugal tuviese un lugar reservado en la Mesa Redonda.

4.4.3 El informe Lytton: responsable de la salida de Japón de la SdN

La Asamblea de la SdN, que debía de emitir un veredicto, necesitaba del informe final que venía realizando la comisión investigadora¹²⁶³. Mientras los cinco miembros de la Comisión Lytton se encontraban viajando por el norte de China y Manchuria, en un intento de buscar una solución al conflicto, estalló una crisis en Shanghái. Por otra parte, en Manchuria, el ejército japonés completó la ocupación de toda la provincia, estableciendo nominalmente un nuevo Estado denominado como Manchukuo. En este nuevo Estado colocaron, como gobernador títere, al heredero de la dinastía Pu-Yi. Finalmente, a finales de agosto de 1932, la Comisión Lytton resumió sus impresiones e investigaciones en un informe que envió al Consejo de la SdN. Éste reconocía las quejas de ambos contendientes, pero emitía severas dudas acerca del reclamo japonés sobre la existencia de Manchukuo, que, según la versión nipona, fue debida a un “genuino y espontáneo movimiento de independencia”¹²⁶⁴.

¹²⁶²Vasco de Quevedo. Informe para MNE, 20 junio de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁶³Vid. QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., 158.

¹²⁶⁴Informe sobre la apreciación del informe Lytton en los medios oficiales japoneses, 15 octubre de 1932. Justino de Montalvão. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

Estando en la etapa más determinante y definitiva para resolución del conflicto, la diplomacia de los países ibéricos, no concretaron una estrategia o táctica clara a seguir para esta fase tan decisiva a la que se enfrentaba el órgano ginebrino.

A finales de noviembre, en una reunión especial de la Asamblea de la SdN, fue sometido a examen el informe en cuestión. De manera inmediata, la delegación nipona reaccionó de forma concluyente al transmitir la actitud de su Gobierno de considerar la cuestión de Manchuria como terminantemente no negociable. Además, advertían que si Japón se veía censurado por sus actos, dejarían de pertenecer a la organización internacional con sede en Ginebra.

En un interesante informe realizado por el delegado de Portugal en Pekín, Armando Navarro, con fecha del 21 de octubre de 1932, recoge la amenaza japonesa sobre la provincia de Jehol. Advierte sobre la aspiración japonesa de incorporar a los territorios del Estado de Manchukuo todas las provincias que antes del 18 de septiembre formaban parte de Manchuria. La lógica de este plan era elaborar un Estado unitario por el territorio, lengua y raza (el informe Lytton combate esta tesis adoptando la opinión china, la cual considera a Manchuria como definitivamente incorporada a China desde la dinastía Ming y el advenimiento de la dinastía Manchú, cuyo último representante es el actual regente de Manchukuo). Para Armando Navarro solo había un criterio que debía adoptarse para seguir de manera sensata los incidentes que jalonan la crisis sino-japonesa actual, “dadas las circunstancias en las que se van desarrollando aquí, en América y en Europa: constatar día a día, esas incidencias, sin dar demasiada importancia a las reacciones que provoquen por parte de China, de las cancillerías extranjeras o de la SdN”¹²⁶⁵.

Tan pronto este informe estuvo a disposición de todos, la delegación lusa de Tokio, encabezada por Justino de Montalvão, se hizo eco sobre la consideración del informe Lytton entre los medios oficiales japoneses. Para ello recogió las diferentes impresiones, además de tomarle el pulso a la atmósfera que reinaba sobre este asunto en Japón. Según el informe portugués, Japón acogió con bastante pesar la resolución de la Comisión Lytton, que “resultó ser más desfavorable de lo que había profetizado la prensa japonesa y de lo que esperaba la

¹²⁶⁵Informe de Armando Navarro sobre la amenaza japonesa sobre la Provincia de Jehol. Pekín, 21 de octubre de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

opinión pública”¹²⁶⁶, originando, como consecuencia una gran indignación general. Para Montalvão, teniendo en cuenta el hecho consumado del reconocimiento del Estado de Manchuria por parte de Japón, era interesante observar hasta qué punto el informe Lytton resultaba extemporáneo en la apreciación real de la situación y en sus conclusiones. El informe portugués sigue refiriendo que Toshio Shiratoir, director del departamento de Informaciones, hizo unas declaraciones, de carácter semioficial, en las que calificaba de calumnia el hecho de que la Comisión Lytton declarase que Japón estableció un nuevo Estado sin preocuparse de la voluntad de los habitantes de Manchuria, aparte de obviar los antecedentes de movimientos de independencia en Manchuria. Asimismo, expuso su temor a que la Asamblea de la SdN, en conformidad como Estados Unidos, y guiados por estas injustas e incorrectas descripciones de acusaciones, llevasen a Japón a aceptar una solución en armonía con el informe.

Finalmente, Montalvão remata opinando que, de una manera general, el informe Lytton resultó para Japón más desfavorable de lo que se esperaba y que, una vez pasado el primer momento de indignación, “Japón va a continuar con la política seguida hasta hoy en este asunto sin la menor intención de modificarla, ya que cuenta con todo el respaldo de la nación”. Igualmente, el delegado portugués en Tokio calificó el informe Lytton como de gran fracaso que “unido a los fracasos cometidos en el pasado por la SdN, contribuían a unificar y reforzar la opinión pública en contra de esta institución”¹²⁶⁷. Por lo tanto, debía hacer saber al Gobierno portugués que, en vista de lo que ha supuesto este informe, Japón no iba a dudar lo más mínimo en desligarse de la SdN en el caso de que se estimase inaceptable cualquier solución que no fuese el reconocimiento del ya existente nuevo Estado de Manchukuo¹²⁶⁸.

La táctica de Portugal frente el informe Lytton, más allá que la colaborar a través del esfuerzo realizado por el Comité de los Diecinueve para que el Gobierno japonés aceptase la propuesta de la Comisión de Conciliación, nada pudo hacer sino dejarse arrastrar por la corriente impuesta por la realidad de la negativa japonesa de no consentir reconocimiento alguno de la soberanía China sobre Manchuria.

¹²⁶⁶Oficio de la legación de Portugal en Tokio relativo a la apreciación del informe Lytton en los medios oficiales japoneses, 16 de octubre de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁶⁷Oficio de la legación de Portugal en Tokio relativo a la apreciación del informe Lytton en los medios oficiales japoneses, 16 de octubre de 1932. AHMNE. Proc 6. S3.E94.P4/38433.

¹²⁶⁸Ibid.

Por su parte, España, tras conocer el informe Lytton, y con Madariaga esgrimiendo su individual argumentación sobre el conflicto abierto entre Japón y la SdN, se unió a otras pequeñas potencias¹²⁶⁹ para obtener una mayor firmeza, por parte de la Asamblea, en la condena para Japón¹²⁷⁰.

In extremis, la SdN presentó una propuesta con la intención de establecer una Manchuria, en gran parte autónoma, bajo el gobierno chino. Este último intento de la SdN por darle una solución al conflicto fue rechazado por Japón, que finalmente, como venía amenazando, el 27 de marzo de 1933 anunció sobre intenciones de dejar la SdN, aunque se mostró de acuerdo para participar en la próxima Conferencia del Desarme¹²⁷¹.

Así pues, podríamos concluir remarcando que el conflicto de Manchuria supuso un episodio decisivo en el proceso histórico de descomposición del sistema internacional que desembocó en el fracaso de la SdN como instrumento de paz. Este conflicto, dado entre dos miembros de la Sociedad, no fue uno más de los que se fueron produciendo desde la firma de los tratados de paz. En esta ocasión la autoridad de la SdN fue cuestionada y gravemente quebrantada. La invasión de Manchuria conformó la tríada (junto con cuestión del Chaco y la guerra ítalo-etíope) de conflictos que aceleraron el proceso de desintegración de la SdN como organismo internacional garante de la seguridad colectiva. Se entraba, de esta manera, en una nueva etapa de las relaciones internacionales del período de entreguerras. Esta nueva fase en la historia de la SdN estuvo caracterizada por golpes de fuerza, violaciones de tratados internacionales y amenazas continuas que, irremediabilmente acabaron por convertir en quimera el organismo internacional ginebrino.

La crisis de Manchuria forzó el desvío de la mirada política portuguesa, que estaba muy ocupada en su desarrollo económico, hacia la política exterior y concentrarla en el Lejano Oriente. A los ojos del mundo, Portugal se había comportado como una defensora leal del Pacto de la SdN, erigiéndose en un ejemplo de imparcialidad por su amistad entre los dos países contendientes.

¹²⁶⁹ Checoslovaquia, Suecia e Irlanda.

¹²⁷⁰ Vid. QUINTANA NAVARRO, F. Op. Cit., p. 162.

¹²⁷¹ Vid. MCDONOUGH, F. (2011). *The origins of the Second World War*. London: Continuum, p. 43.

Desde los primeros compases del conflicto, Portugal, que bien pudo exigir ser tenida en cuenta para formar parte de la comisión investigadora, al poseer derechos extraterritoriales en China, perdió la ocasión de erigirse como representante de las pequeñas potencias, que demandaban tener representación más activa. Podemos imaginar que la actitud pasiva de Portugal ante esta circunstancia venía dictada por el interés de no enemistarse con Gran Bretaña, su gran valedora ante la SdN y ante el palco internacional. Esta imparcialidad fue premiada, bajo la promoción de Gran Bretaña, con un puesto en el Comité de los Diecinueve, lo que hizo que Portugal descollase de entre los miembros de la SdN. No obstante, aunque Portugal hiciese gala, siempre que se presentase la ocasión, de su indiscutida imparcialidad, no por ello dejó de instrumentalizar el conflicto para ganar presencia internacional. Esta estrategia diplomática ambigua, pero siempre constante en sus ambiciones, buscaba el objetivo de sustraer a Portugal de su papel de corista que, como pequeña potencia, tenía adjudicado sin más función que de la decir sino amén a todo lo predicado por las grandes potencias. Por lo tanto, esa estrategia lusa desarrollada en el seno de la SdN, le permitió, a pesar de la falta de apoyo por parte de la opinión pública, y buena parte del Gobierno, ganar espacio y reconocimiento dentro de la SdN. Sin embargo, esto no debe hacernos creer que las gestiones de Portugal en Ginebra durante el conflicto fueron dictadas exclusivamente por cuestiones de intereses egoístas. En el seguimiento de la disputa a través del Comité de los Diecinueve, el Comité de Conciliación y la Comisión Consular de Shanghái, Portugal asumió la postura individual, decidida y valiente de no tomar postura en favor de alguno de los contendientes, que bien podría haberle ayudado a destacarse aún más. Antes bien, colaboró en todo esfuerzo de compromiso para la concordia que se emprendiera bajo el sistema de la seguridad colectiva.

Se puede decir, por lo tanto, que la diplomacia portuguesa superó con éxito la primera gran prueba de fuego en Ginebra y, en compensación, Portugal fue premiada obteniendo su tan ansiada aspiración, perseguida desde la Conferencia de paz, de hacerse con un asiento en el Consejo no permanente de la SdN. Este anhelo se hizo realidad en octubre de 1933, y, posiblemente, la postura mantenida durante todo el conflicto de Manchuria bien pudo jugar a su favor en esta ocasión.

España, por su parte, lejos de mostrar imparcialidad ante un conflicto que se estaba dando muy lejos de Europa, se mostró desde el principio como enérgica defensora de los legítimos principios del Pacto frente a la agresión de Japón. Salvador de Madariaga, desde

que China llevó el conflicto al Consejo, exhibió su indignación por las negociaciones, que entre bastidores llevaban las grandes potencias. Investido como el gran defensor del Covenant, centró sus energías en intentar evitar la pérdida de prestigio que estaba sufriendo la SdN debido a la política transigente que estaban llevando las grandes potencias ante la actitud fanática e imperialista de Japón. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos por imponer ante el Consejo sus ideales de defensa del Pacto, fue consciente cómo el desarrollo de los acontecimientos hundía en la humillación a la SdN. En el trascurso del conflicto, la actitud quijotesca española se percató que podría ser más efectivo dejar atrás los protagonismos individuales, y pasar a unirse con las demás potencias pequeñas, también descontentas por la postura contemporizadora mostrada por las grandes potencias.

Así pues, la posición y la táctica diplomática adoptadas por los dos países ibéricos en el conflicto de Manchuria siguieron dos sendas divergentes: España, en su condición de pequeña potencia, presentó su credencial adalid en la defensa de la SdN ante el ataque directo que Japón realizaba ante la institución ginebrina. Dos fueron sus campos de batalla: por un lado conseguir que Japón no saliera sin condena de este conflicto y, por otro lado, acabar con el monopolio de las grandes potencias a la hora de resolver conflictos que atentaban directamente contra la reputación de la SdN. En cuanto a Portugal, por el contrario, se halló ante la doble tesitura de, o bien servirse de la SdN para destacarse en el palco internacional de entre las pequeñas y medianas potencias (como consiguió hacer en el seno de la Conferencia del Desarme, que se desarrollaba de forma paralela al conflicto), o bien mantener la imparcialidad entre dos países considerados amigos. La inteligente diplomacia lusa pudo desarrollar de forma efectivas ambas estrategias.

El impacto que tuvo el conflicto de Manchuria, ha sido considerado, por algunos autores, como el detonador para el estallido de la II Guerra Mundial, pero aunque este juicio pueda ser demasiado rotundo, se hace difícil rebatir la afirmación de que el conflicto de Manchuria marcó un punto de inflexión en la historia del período de entreguerras. Forma parte de esos hitos decisivos en el proceso histórico de descomposición del sistema internacional establecido tras la carnicería de la Gran Guerra, y que desembocó en el fracaso de la SdN como instrumento de paz. La SdN, cuya acción durante todo el conflicto estuvo dominada por la confusión, la precaución y la incertidumbre, fracasó en la toma de una acción contundente para la resolución del conflicto y en el castigo del responsable. Estas muestras de debilidad de la institución ginebrina frente a las grandes potencias bien pudieron

dar alas a Mussolini para atacar a Abisinia. El revés sufrido con la salida de Japón de la SdN se le sumó, además, el fracaso del Conferencia Económica Mundial y la Conferencia del Desarme en 1933.

4.5 Portugal en la crisis ítalo etíope

Se ha venido señalando al conflicto ítalo-etíope, o ítalo-abisinio, como uno de los hitos históricos del período de entreguerras, y uno de los más graves conflictos a los que la SdN tuvo que enfrentarse¹²⁷². La incapacidad mostrada por este organismo para poner fin a este conflicto, colmó el vaso de su debilidad estructural, y es extendida la tesis que sostiene que fue esta agresión italiana la que certificó la defunción del organismo multilateral del Ginebra.

El conflicto ítalo- etíope tuvo como causa inmediata un incidente fronterizo (como ha ocurrido ya otras veces para encender la llama del alguna otra crisis: Corfú, Manchuria...), con el fin de provocar un enfrentamiento directo con las tropas abisinias en Walwal. El 5 de diciembre de 1934, mientras una comisión mixta anglo-etíopica se encargaba de llevar a cabo la delimitación de fronteras entre la Somalia británica y el Ogadén etíope, exactamente en el oasis de Walwal, un destacamento etíope encargado de la protección de dicha comisión entró en combate con un destacamento italiano. Este enfrentamiento fronterizo se convirtió en el *casus belli* perfecto para iniciar, por parte de Mussolini, la consolidación de la tan esperada agresión que abriese el camino para su primera adquisición imperial¹²⁷³. Esta confrontación llevaba implícita, a modo de pretexto, las pretensiones coloniales que Italia vio frustradas en la derrota de Adwa (1896).

Tras el incidente de diciembre¹²⁷⁴, ambos países solicitaron la intervención de la SdN para que arbitrara un acuerdo. Sin embargo, la postura laxa de Ginebra apostaba por un

¹²⁷²En palabras del entonces secretario general adjunto de la SdN, Pablo de Azcárate, “se inauguraba un período de franca decadencia en la historia de aquel organismo”. AZCÁRATE, P, de (1966). “La Sociedad de Naciones. Recuerdos y notas sueltas”. *ONU*, XX, 1946-1966, p. 90.

¹²⁷³Vid. ORTEGA y GASSET, E (2009). *Etiopía. El conflicto ítalo-abisinio*. Madrid: Ediciones del Viento, p. 170.

¹²⁷⁴Este incidente, aunque no conformaba per se un *casus belli*, sirvió para arrancar “la segunda etapa de los preparativos militares y una cobertura diplomática para poder esconder los verdaderos objetivos de Mussolini”. WALTERS, F.P. Op. Cit, pp. 604-605.

apaciguamiento del conflicto con el paso del tiempo. Francia y Gran Bretaña, que llevaron la batuta de este conflicto, buscaban contentar y, a la vez, contener las ansias bélicas de Mussolini¹²⁷⁵. Etiopía se apresuró a telegrafiar al secretario general de la SdN, el 15 de diciembre de 1934, para que este caso se sometiese al arbitraje internacional, en tanto que Italia reclamaba que el territorio pertenecía a la Somalia italiana.

Con la dilación de la injerencia de la SdN en este conflicto, Mussolini, con el pretexto de agotar la vía de la negociación directa, aparte de insistir en sus demandas, posibilitaba el desplazamiento de unidades militares sin encontrar resistencia internacional. Francia y Gran Bretaña, lejos de querer entrar en un conflicto directo con el Duce, y mirando más por sus intereses propios que por los de Abisinia, quisieron seguir manteniendo buenas relaciones con Italia. Francia, que miraba de reojo el Reich alemán, solo estaba preocupada en proseguir con el buen entendimiento con Italia para contener las fronteras pactadas en Versalles. La reunión que Pierre Lava, ministro de Asuntos Exteriores, mantuvo en Roma en enero de 1935, se hizo con la intención de sellar una serie de alianzas “antinazis”. Los acuerdos firmados entre estos dos países “liquidando una serie de contenciosos en la esfera colonial”¹²⁷⁶ presuponían un desinterés francés en favor de Italia en cuanto a implantación económica de la zona de influencia italiana en Abisinia¹²⁷⁷. Francia, mediante la cesión de Djibuti a Italia en los acuerdos de Roma, dio probadas evidencias de que se mostraba dispuesta a aceptar la política de consolidación de los intereses de Italia en las fronteras de Abisinia. Este acuerdo franco-italiano concedió una suerte de carta blanca, o permiso explícito, para que Mussolini actuase libremente en aquella región¹²⁷⁸. En cuanto a Gran Bretaña, inmersa en su política de apaciguamiento, parecía dispuesta a realizar concesiones a Italia con tal de que mantuviesen su colaboración en el sostenimiento de la paz europea. Sin embargo, Italia no olvidaba que Gran Bretaña tenía intereses en esa parte del continente africano en la que Mussolini puso el foco. Pero, a pesar de ello, tras el anuncio de rearme por parte de Alemania, el 16 de marzo de 1935, la diplomacia británica lanzó varias propuestas para saciar los apetitos coloniales del fascismo italiano¹²⁷⁹.

¹²⁷⁵En palabras de Stanley Payne, Mussolini era “revisiónista moderado”. STANLEY, P. (1997). *A history of fascims, 1914-1945*. Londres: UCL, p.227.

¹²⁷⁶OLIVEIRA, P. A. (2002). “Portugal e a Crise Italo-Abissin”. *Ler Historia*, Vol. 42, n°42, p. 10.

¹²⁷⁷Mussolini creyó contar, por medio del acuerdo franco-italiano, con el consentimiento francés para la expansión económica y política en la región.

¹²⁷⁸OLIVEIRA, P. A. (2002). Op, Cit., p. 10. El acuerdo también disponía el envío de divisiones italianas en ayuda de Francia, si así se reclamase ante un ataque de Alemania.

¹²⁷⁹Ibid.

Este conflicto coincidió con la nominación de Armindo Monteiro (“obrero de la mística del Estado Novo”) como ministro de Negócios Estrangeiros¹²⁸⁰, el cual se echó a la espalda toda la labor diplomática durante la crisis que desencadenó Italia. En enero de 1935, antes de que llegase al Palácio das Necessidades, compartía, desde el Ministerio de Colonias, su desasosiego por los “resultados inmediatos que para Portugal parecían derivarse del encuentro entre Laval y Mussolini, efectuados en Roma, y que reflejaban buenos entendimientos entre Francia e Italia que, siendo difíciles de establecer por la oposición de intereses, solo podían ser realizados a costa de alguien o de alguna cosa. No se conocen los puntos en los que Francia está dispuesta a ceder, pero conociendo las excesivas ambiciones y las exigencias de Italia, recela el Ministerio de Colonias se alce por encima de los intereses coloniales portugueses”¹²⁸¹.

Cuando MacDonald, Laval y Mussolini se reunieron en Stresa¹²⁸², en abril de 1935, con el objetivo de reafirmar el compromiso de Locarno, y contener la escalada bélica de Alemania¹²⁸³, se abstuvieron de poner encima de la mesa el conflicto de Abisinia. Con ello, implícitamente, se daba a entender que no levantarían obstáculos en Ginebra para las ambiciones africanas de Mussolini. Sin embargo, a la clausura de esa Conferencia, el jefe del Foreign Office, Samuel Hoare, le hizo saber a Grandi el malestar de Gran Bretaña por la violación de la Ley Internacional, y por debilitar la coalición contra Hitler, debido a la movilización de tropas italianas en África podría representar un serio riesgo en el caso de que éste quisiese avanzar sobre Austria.

La prensa de la Italia fascista atacó con una campaña difamatoria contra el tratamiento igualitario que se le daba a Etiopía¹²⁸⁴, y, si en un primer momento Mussolini parecía

¹²⁸⁰11 de mayo de 1935. Sobre la figura de Armindo Monteiro puede consultarse una excelente biografía realizada por el profesor Pedro Aires: OLIVEIRA, P. A. (2000). *Armindo Monteiro. Uma biografia política (1896-1955)*. Vendas Nova: Bertrand.

¹²⁸¹Arquivo Histórico Ultramarino, Gabinete do Ministro-sala 2, estante XVI, Prat 22, maço 2749. Oficio 9 confidencial del ministro de Colonias al MNE, 4 de enero de 1935.

¹²⁸²El 14 de abril se acordó una alianza ante el rearme alemán, garantizando la vigencia del Tratado de Versalles, y en defensa de la integridad territorial de Austria y Hungría.

¹²⁸³Se comprometieron a respetar los acuerdos de Versalles y proteger la independencia de Austria frente a las apetencias de Hitler.

¹²⁸⁴Estos argumentos que estaban en correspondencia con los pensamientos de Mussolini quien expresó abiertamente, primero, “que la Sociedad de Naciones debía mantenerse al margen de la cuestión ítalo-etíope, y segundo, que era inaudito que una potencia como Italia fuera tratada al mismo nivel que un Estado bárbaro, donde todavía existía la esclavitud, su único ferrocarril tardaba diecinueve horas en cubrir el trayecto Addis

dispuesto a respetar “las normas internacionales y bilaterales contraídas por su gobierno, la distensión mostrada por Francia y Gran Bretaña respecto a sus planes, sobre todo entre enero y abril, le dio el impulso necesario para mostrar sus verdaderas intenciones, las cuales no tendrían otro objetivo que la conquista del territorio africano”¹²⁸⁵.

El mandatario italiano, como señaló George W. Baer¹²⁸⁶, no tenía la intención de lanzarse a la aventura africana para insertarla dentro del contexto Europeo. Por ello, se esforzó por mantener buenas relaciones con Francia y Gran Bretaña, ya que estos países no tenían intereses en defender la independencia de Abisinia. Sin embargo, su pretensión de presentar el asunto como colonial, no llegó muy lejos porque “la invasión violó los términos del orden internacional prescrito por el Pacto de la SdN y porque no fue una simple campaña colonial, sino una guerra en el sentido moderno y de magnitudes”¹²⁸⁷.

Este conflicto se presentaba como una consecuencia revisionista de esa *victoria mutillata* de posguerra. Italia, insatisfecha con sus intereses coloniales, decidió invadir Etiopía, a pesar de desafiar al organismo internacional de Ginebra. Con esta acción, se volvía a poner en entredicho (al igual que lo hicieron Japón y Alemania) la autoridad de la SdN. No obstante, Mussolini venía desde hace mucho tiempo denunciando los mecanismos y el contubernio de Ginebra.

Aunque las investigaciones de Pedro Aires de Oliveira y Maria Antonia Gomes Raposo¹²⁸⁸ han profundizado, con amplia documentación de archivos, en la evolución de política portuguesa, en el marco de Ginebra, durante el conflicto ítalo-etíope (a cuyas páginas me remito para cualquier consulta), en coherencia con nuestra línea de investigación, he decidido enfocar este tema para, como en los casos de los conflictos del Chaco y Manchuria, probar que esta nueva crisis bélica fue aprovechada por la delegación portuguesa en la SdN para situar a su país en un puesto de preminencia en la arena internacional.

Abeba-Djiboutí, y el Emperador no podía garantizar la seguridad de las pocas carreteras que existían”. ALPERT, M. (2005). “La conquista de Abisinia (octubre, 1935-mayo, 1936)”, *Historia* 16, 29(354), p. 42.

¹²⁸⁵CONSUEGRA, A. (2015). “Gran Bretaña, Francia y la Sociedad de Naciones: intereses y actitudes frente al segundo conflicto ítalo etíope (1935-1936)”. *Contra Relatos desde el Sur*, 12, p.86.

¹²⁸⁶Acerca de literatura sobre la crisis ítalo-etíope, tenemos que destacar a BAER, G.W. (1976). *Test case: Italy, Ethiopia and the League of Nations*. Standford: Hoover Institutions Press, p. XIII.

¹²⁸⁷NEILA HERÁNDEZ, J. L. (1994). *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional: 1931-1936 (1885-1888)*. Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense, p.942.

¹²⁸⁸GOMES RAPOSO, M. A (2003). *A invasão da Etiópia e 1935 vista pela diplomacia portuguesa*. S.l.: Colibri.

4.5.1 La actitud titubeante de Portugal

El *test case*, usando la expresión de G.W. Baer, de este conflicto puso en tela de juicio la eficacia de la seguridad colectiva. Del mismo modo, se puede considerar que para Portugal, la crisis de Abisinia fue una prueba fuego para medir el grado de compromiso del Estado Novo.

Con el desarrollo del conflicto, la crisis fue concentrándose entre el diferendo de Italia, como país agresor, y la SdN, que representaba al colectivo que garantizaba la paz mundial. Dentro de este colectivo se insertaba Etiopía, país agredido, y miembro de la SdN desde 1923. Por lo tanto, la agresión italiana representaba una nueva provocación a la seguridad colectiva defendida por el organismo de Ginebra, el cual ya estaba casi herido de muerte desde la crisis chino japonesa. Portugal, como miembro de la SdN, buscaba situarse en una posición intermedia entre la neutralidad y la salvaguarda de la seguridad colectiva. Sin embargo, para Portugal¹²⁸⁹, celosa del mantenimiento de *statu quo* colonial en África, la acción bélica italiana provocaba cierto desconcierto, amén de la zozobra de ver cómo la SdN, desde 1931, mostraba una débil actitud ante los desafíos con los que tenía que lidiar¹²⁹⁰.

La crisis de Abisinia irrumpió en Portugal cuando aún se estaba afianzando el nuevo régimen autoritario institucionalizado por Salazar. Y, aunque se estaba definiendo la política del Estado Novo con respecto a la SdN, este incidente levantó recelos en el Gobierno portugués por “la política de concesiones que pudiese poner en riesgo la colonia de Angola”¹²⁹¹. Esta posible amenaza se hacía evidente a través de las informaciones que circulaban desde Roma. Así, una carta de la embajada portuguesa en Roma, se hacía eco de una noticia publicada en el periódico *L’Azione Coloniale*, el 24 de enero de 1935, acerca de la presumible colonización de Angola¹²⁹².

¹²⁸⁹Si bien Portugal era de aquellos países que albergaba alguna esperanza en los ideales societarios, con Salazar, la esperanza se trocó en desconfianza

¹²⁹⁰Aparte de la invasión de Manchuria, el fracaso de la Conferencia del Desarme hacían presagiar los peores augurios en el devenir de la actividad de la SdN.

¹²⁹¹GOMES RAPOSO, M. A. Op. Cit., p.33.

¹²⁹²Torre do Tombo, AOS/Co/NE, pasta 1, doc. 42.

La agresión, tras el incidente de 1934, fue perfilándose con el traslado de soldados italianos al territorio africano¹²⁹³. La idea de Mussolini, lejos de tener la intención de resolver esta crisis por la vía del arbitraje, era preparar una acción bélica con el objetivo de unir sus posesiones de Eritrea y Somalia, creando un “núcleo imperial en África Orienta que, además, le permitiría competir con Gran Bretaña en el control de la ruta hacia la India del canal de Suez y del río Nilo”¹²⁹⁴. Una carta de la delegación de Portugal en Roma corroboraba las pretensiones belicistas de la Italia fascista:

No dejaré de subrayar la idea de que una guerra es impopular en Italia. En los propios medios fascistas, esa eventualidad es encarada con muchas aprensiones. El director del Il Gironale d' Italia, me expresó confidencialmente este estado de espíritu diciéndome: “una acción militar contra Abisinia será para nosotros excepcionalmente grave, porque es la primer guerra fascista y es por esto por lo que no bastará vencer. Será necesario ultra-vencer (sic).

Una victoria que no sea fulminante y decisiva, disminuirá evidentemente en Europa el prestigio de un régimen cuya organización se apoya en la fuerza, un régimen que el propio Duce denominó, no militar, sino militarista. Internamente, será igualmente grave porque constituirá la primera prueba en la que nos vemos¹²⁹⁵.

El Gobierno de Portugal, que se debatía entre el cumplimiento de sus compromisos con la SdN y la neutralidad para con Italia (por ciertas afinidades ideológicas que compartía con el Gobierno fascista de Mussolini), no dejó de condenar la agresión contra un Estado, miembro de la SdN, y cuyo ingreso en este organismo fue apoyado por Freire de Andreade¹²⁹⁶. Además, Portugal, por más que quisiera permanecer inalterable, su status de pequeña potencia colonial, sobre la que pendían acusaciones de atraso económico, esclavitud, y trabajo forzado; el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la anexión de Etiopía por Italia, abriría, en palabras de Pedro Aires Oliveira, “un precedente de cierta gravedad con vistas a la alteración más amplía del statu quo colonial, y de las fronteras políticas africanas en particular”¹²⁹⁷. Este temor cobraba sentido en un contexto en el que se debatía el acceso de países industrializados sin colonias a las materias primas africanas, sin

¹²⁹³A finales de enero de 1935 se movilizaron dos divisiones como precaución

¹²⁹⁴PENADO, D. J. (2016). *Inseguridad colectiva*. Valencia: Tirant humanidades, p. 85.

¹²⁹⁵Torre do Tombo, AOS/Co/NE, pasta 1, doc. 43-44.

¹²⁹⁶OLIVEIRA, P. A. (2002).Op. Cit., p. 12.

¹²⁹⁷Ibid.

embargo, ni Francia, ni Gran Bretaña aprobaron el canje de la paz por medio de cesiones territoriales.

Mientras Italia recusaba de manera repetida el arbitraje internacional, y no cesaba en el envío de efectivos militares (denunciado por Etiopía), Portugal se mantenía a la espera de acontecimientos. Sin embargo, teniendo constancia de los intereses de Francia, Gran Bretaña e Italia, Monteiro, en un clima de incertidumbre, en el cual se preconizaba el ataque de Italia, comenzó a mostrar las cartas de sus inclinaciones en caso de conflicto armado. Así se lo hizo saber al embajador en Londres, Rui Ennes Ulrich:

Tenemos que considerar la posibilidad de convivir para nuestra tranquilidad como potencia colonial, con que Italia se embarque en la aventura cara y demorada de Abisinia. Fuera de la SdN no es posible que tengamos que asumir cualquier actitud con influencia en la marcha de los acontecimientos. Y, en Ginebra, es más dudoso se puedan formar corrientes favorables a cualquier acción violenta por parte de Italia. Pero se esto acontece, puede ser más o menos inclinada a los planes de Italia¹²⁹⁸.

Ulrich, en respuesta a este teórico apoyo que el ministro de Negócios Estrangeiros estaba dispuesto a mostrar hacia Italia, le envió una carta en la que le hizo constar lo siguiente:

Nuestra aquiescencia, más allá de complicándonos con una actitud profundamente divergente a la de Inglaterra, traería, además, el inconveniente de la aceptación del principio del más fuerte. El ejemplo de Etiopía podría mañana justiciar actitudes análogas, lo que no de dejaría de ofrecer un peligro para países débiles y dueños de vastos dominios. Lo más cómodo será no manifestar cualquier opinión. En Ginebra no podremos contraria enérgicamente la política italiana, pero juzgo inconveniente separarnos ostensiblemente de la política inglesa. En cuestiones como ésta, en la que Inglaterra para tener derecho a reclamar que ella nos acompañe también en aquellas cuestiones que nos interesen¹²⁹⁹.

¹²⁹⁸AHMNE 3°. P. A. 13 M89. Oficio 88, Confidencia de la embajada de Portugal en Londres al MNE, 25 de junio de 1935. Proc. 6. S3.E94.P4/38433

¹²⁹⁹AHMNE 3°. P. A. 13 M89. Oficio 88, Confidencia de la embajada de Portugal en Londres al MNE, 25 de junio de 1935. Proc. 6. S3.E94.P4/38433.

Esta indeterminación, en la que también se debatía Gran Bretaña, y que experimentaba la diplomacia portuguesa, entre la neutralidad o la sanción a Italia, bien podría ser explicada por la propia debilidad de la SdN y la lasitud de Gran Bretaña y Francia (escudadas en una política de apaciguamiento). Portugal, como pequeña potencia, sin intereses propios en juego, más allá de las semejanzas ideológicas compartidas con el país agresor, no debió haber dado señales de contemporizar ante lo que podría representar, como así sucedió al final, una crisis internacional en toda regla. La actitud de Monteiro, aparte de denotar la completa pérdida de fe en la SdN, y en el Pacto, como garantías de la seguridad colectiva¹³⁰⁰ evidenció sus escrúpulos a tener como compañera de viaje internacional (a pesar de la alianza) a una potencia periclitada. Esto, en una Europa donde la agresividad imperialista de los totalitarismos estaba en auge, y con el proyecto de seguridad colectiva fracasado, solo le acarreaba problemas e indefensión. La condescendencia del ministro de Negócios Estrangeiros no era de su exclusiva: el director general de la Secretaría portuguesa de la SdN, en una nota tras una conversación mantenida con Mussolini, se mostró transigente con las explicaciones de Mussolini:

El ministro de Italia, con quien tengo relaciones de mera cortesía y con quien nunca había conversado sobre asuntos políticos, pudimos, finalmente, hacerlo por ocasión de un café en el almuerzo. Me dijo que la nominación del quinto juez del Tribunal de Arbitraje, si no se hace, considera el proceso terminado después de los últimos acontecimientos en La Haya. Calcula que la cuestión resurgirá en el Consejo, de otra forma; entiende que fue mal presentada en las sesiones pesadas. Insiste que, a su entender, se debería pedir al Consejo de la SdN el desarme de los abisinios con garantías eficaces de fiscalización. Sostiene que la SdN no debe consentir que las naciones limítrofes de Abisinia sean obligadas a mantener guarniciones de 100.000 hombres para abrigo de agresiones de tribus bárbaras de una nación que no domina. Será la única manera de evitar una guerra peligrosa. Respondí que exclusivamente en mi nombre, me parecía que esta situación, nueva para la SdN, constituía un punto de vista interesante, que la solución de mandato, que levantaría en Ginebra

¹³⁰⁰El Frente de Stresa carecía, pues, de toda lógica y no sé hasta qué punto era consciente de cómo se abrían las puertas para la expansión de Alemania.

*dificultades, que han surgido siempre que se ha hablado de una extensión de ese régimen*¹³⁰¹.

Sin embargo, a pesar de que puede recriminarse cierto grado de tolerancia en la política ideada por Mussolini contra Abisinia, el director general de la Secretaría portuguesa de la SdN parecía estar persuadido de las buenas intenciones de Italia y, sobre todo, aplaudía que se buscara más alternativas que las de recurrir a las armas:

*Mussolini volvió sobre el valor de la solución del desarme. Concluí afirmando que es indispensable que se evite la más atroz de las guerras, dentro de un contexto que resultaría fatal para Europa. El valor de la solución presentada es una señal inequívoca de que la solución por medio de la guerra no es la única posible para Italia, que comienza a darse cuenta de las formidables dificultades de la aventura en que pretende comprometer a su país e al mundo*¹³⁰².

La política que Ulrich le recomendó Monteiro a seguir en el conflicto de Abisinia, respondía a la orientación que Teixeira de Sampaio dio a Salazar con respecto a los ejes de la política externa del nuevo régimen: reforzamiento de la alianza y de las relaciones con Gran Bretaña.

En junio de 1935, Anthony Eden, ministro de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, siguiendo una política de concisiones, se desmarcó con una propuesta en la a Mussolini en la que, a cambio de la retirada de tropas y el abandono de sus ansias coloniales en Etiopía, recibiría parte de Ogande, de Somalia británica y el puerto de Zeila. El Duce respondió que su país “ni había estado gastando millones de liras para una guerra justa contra un estado esclavista, para obtener un desierto y una docena de palmeras”¹³⁰³.

¹³⁰¹La nota de este documento no viene fechada, pero debe encuadrarse entre el impasse de junio, con la reunión del Consejo (que fue aprovechada para ganar tiempo en la preparación de la campaña militar), y septiembre, que fue cuando el Consejo barajó la posibilidad de compensaciones territoriales y la obtención de algún mandato internacional a determinar en Abisinia (que respondía a esa política de concesiones realizadas por Londres y París). AHMNE, Proc. 6. S3.E94.P4/38433.

¹³⁰²Ibid.

¹³⁰³GOMEZ RAPOSO, M^a. A. Op. Cit., p 41 y OLIVEIRA, P. A.(2000). Op. Cit. 136.

Con el fracaso de esta propuesta, que partía de una diplomacia bilateral al margen del organismo de Ginebra, el Consejo convocó una sesión extraordinaria para convocar una comisión de arbitraje para que emitiesen una sentencia sobre la disputa en cuestión.

Fue en el mes de mayo cuando Portugal, teniendo constancia de las noticias de la postura que estaba tomando Londres¹³⁰⁴, dejó ver su adhesión a una condena, siempre que partiese del Consejo de la SdN, a la postura italiana:

No somos en el mundo, esencialmente, una gran potencia africana. Es este hecho que, por encima de todo, marca nuestra posición internacional. Nada de lo que pasa en África nos puedes ser indiferente. Esto bastaría para hacernos seguir los acontecimientos con atención inquebrantable. Pero acontece que, con la fundación de la SdN, se inauguró en el mundo un sistema de garantías mutuas y de seguridad colectiva a la que estamos ligados. Y todo lo que respeta, lo respetamos también. No podemos permitir que sean heridos ciertos principios, o al menos, sin protestar, y hay otros por lo que debemos luchar hasta el final. De ellos pueden depender los intereses fundamentales de la nación¹³⁰⁵.

Finalmente, el 3 de septiembre, la Comisión de Arbitraje emitió la sentencia sobre el incidente de Wual Wual: los dos países quedaban absuelto del incidente y solucionado. Así pues, con esta sentencia, Mussolini tuvo la certeza de que recurrir a la guerra supondría ganarse la condena de toda la comunidad internacional. La respuesta italiana fue el endurecimiento de su discurso para justificar su tesis sobre Etiopía: “denuncia de aspectos bárbaros de la sociedad etíope y la imposibilidad de mantener relaciones estables con un país sumergido en el caos por los conflictos tribales”¹³⁰⁶.

De poco sirvió la vergonzosa alternativa que la SdN presentó, in extremis, con el fin de ponerle freno a una guerra inminente, de concederle a Italia un mandato internacional en el

¹³⁰⁴Parte del Royal Navy se concentraba en Alejandría y Gibraltar como aviso a la estrategia italiana de entorpecimiento de conflicto por parte de la SDN. Era el momento para las respuestas rotundas y dejar a un lado las concesiones timoratas que solo daban más justificación a la tesis italiana.

¹³⁰⁵Diário de Notícias, 17 de agosto de 1935.

¹³⁰⁶OLIVEIRA, P. A. (2002). Op. Cit., p.16.

país etíope¹³⁰⁷. Este gesto hizo que Mussolini, constatando la debilidad de la SdN, y de toda la comunidad internacional, ordenara la marcha sobre Etiopía (junto con Liberia era el último Estado soberano en África). Con la invasión del territorio etíope se violaba el Pacto de la SdN, el Pacto Briand Kellog¹³⁰⁸, y el del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional¹³⁰⁹.

4.5.2 La invasión de Etiopía arrastra a Portugal

Una vez consumada la agresión a Etiopía, la comunidad internacional reaccionó de inmediato. Para Portugal, la ejecución de la amenaza por parte de Italia, significaba la participación directa al lado de su antigua aliada en el conflicto. A. Eden persuadió a Portugal para que formase parte de un comité (denominado Comité de los Seis¹³¹⁰), con la misión de redactar un informe que permitiese tomar resoluciones con pleno conocimiento de los asuntos envueltos.

Fue ésta una fecha histórica en los anales de la organización de la paz internacional: por primera vez, la mayoría de las naciones del mundo se sentaron, como magistrados, para administrar justicia contra un agresor de primer orden. Para el autor de *Europe without the League*, Marcel Holden, fue un momento histórico en la corta vida de la SdN, e incluso en la Historia Moderna: “aquellos de nosotros que lo vivimos desde dentro, hora a hora, sentimos, cuanto menos, que una conciencia internacional, una alma colectiva, había sido creada”¹³¹¹.

El 7 de octubre, el Comité de los Seis dictó un informe declarando que existía un estado de guerra en África, y que Italia había recurrido a la guerra en violación de sus obligaciones contraídas en el artículo 12 del Estatuto de la SdN. Ésta establecía que ninguna nación puede recurrir a la guerra hasta tres meses después de que el Consejo haya adoptado una resolución sobre la materia en controversia. “El Estado que recurre a la guerra, en

¹³⁰⁷Esta ignominiosa propuesta para los propios principios del Pacto partió de una comisión especial compuesta por Francia, Gran Bretaña, España, Turquía y Polonia). A pesar de la afrenta que suponía para Etiopía, el Négus Hailé Selassié accedió a transigir con esta propuesta.

¹³⁰⁸Actualización del Tratado de Locarno

¹³⁰⁹Vid. HOLDEN, M. “Europe without the League”. ARMSTRONG, H. F. (1947). *The foreign affairs*. Nueva York y Londres: Harper & Brothers, p. 302.

¹³¹⁰Portugal, Francia, Gran Bretaña, Chile, Dinamarca y Rumanía).

¹³¹¹HOLDEN, M. Op. Cit. p.303.

violación de este artículo incurría automáticamente en las penas establecidas por el artículo 14, párrafo primero, que son en sustancia las relaciones comerciales y financieras por parte de todos los otros miembros de la SdN con el Estado contraventor”¹³¹².

En ese mismo día, el Consejo de la SdN, con el voto de sus 13 miembros, menos el de Italia, aprobó el informe del Comité de Seis, señalando a Italia como responsable, y como nación agresora. De esta forma, la SdN se conformó como una suerte del tribunal supremo de justicia.

El día 11 de octubre la Asamblea votó a favor (con 54 votos frente a 4¹³¹³) de la imposición de sanciones a Italia en aplicación del artículo 16. La puesta en escena de una de las cláusulas más importantes del Pacto se mostró, como lo juzgó Eduardo Ortega y Gasset, como un “ensayo definitivo en el porvenir de la paz y que acaso signifique una nueva en la Tierra, de la eficacia de ese súper Estado que aspira a ser la SdN”¹³¹⁴. Sin embargo, a pesar de ese insólito optimismo para los tiempos que corrían, haciendo gala de una cordura más acorde con el desarrollo de los acontecimientos, se interrogaba sobre la viabilidad de la condena moral y la imposición de sanciones: “¿Funcionará con toda su eficiencia amparadora a acción elevada de justicia internacional, imponiendo al rebelde el acatamiento al Pacto? ¿Vencerán, contrariamente, las tergiversaciones diplomáticas, los intereses egoístas de algunos Estados, los convenios privados entre ellos y los ímpetus y las habilidades del fascismo? ¿Predominará el gesto misterioso, el pliego cerrado, el enviado secreto, sobre los grandes discursos? Esta lucha que nos es dado vivir, y antes la cual ningún hombre que tenga bien abiertos los dejará de experimentar honda emoción”¹³¹⁵.

“Cupo en suerte y la honra de presidir ese Comité de los Seis al delegado de Portugal, Augusto de Vasconcelos, cuyo nombre quedó vinculado de esa manera a uno de los hechos más importantes en la historia de la Humanidad en busca de la paz”¹³¹⁶. Igualmente, este

¹³¹²AHMNE 3° P M 89. A 13 Differend entre l’Ethiopie et l’Italie. Rapport du comité du Conseil. Geneve 7 de octubre de 1935. S3.E94.P4/38433.

¹³¹³Austria, Albania, Hungría e Italia.

¹³¹⁴ORTEGA y GASSET, E. (2009). Etiopía. El conflicto italo-abisinio. La Coruña: Ediciones del Viento, p. 16. Op. Cit., p. 16. La publicación original es de 1935. Es una obra desconocida muy útil para seguir el conflicto de Etiopía y la degeneración de la SdN durante la segunda década del *período* de entreguerras.

¹³¹⁵ORTEGA y GASSET, E. Op. Cit., p. 16.

¹³¹⁶De esta forma exaltaba la presidencia de Vasconcelos de dicho comité Diálogo de Notícias, 1 de diciembre de 1935.

mismo delegado fue elegido para presidir el Comité de los Dieciocho, que se encargaría de la reglamentación de las sanciones económicas y financieras.

Armindo Monteiro, defendió la presidencia de Vasconcelos en los siguientes términos:

Fue para mí un momento doloroso. Con pena infinita fuimos obligados a tomar una posición de defensa del Pacto, honrando la firma dada por Portugal, al lado de la mayoría de las naciones. Lo hicimos con dolor. Pero la tristeza ni dispensa a nadie de cumplir con el deber. Portugal, país honrado, tenía que cumplir con la suya. La lectura del informe que me fue asignado tuvo al menos una ventaja: por una voz de Portugal, el mundo pudo saber que las guerras de conquista-lo mismo que en África-estaban condenadas para el futuro¹³¹⁷.

Portugal, por medio de un decreto ley, se adhirió, cumpliendo las instrucciones de la comisión de sanciones, al embargo sobre la exportación de armas y material de guerra y la suspensión de operaciones financieras con Italia.

Como era de esperar, la aceptación de Vasconcelos para presidir el comité de sanciones hizo resentir las relaciones entre Portugal e Italia. El ministro de Portugal en Roma, José Lobo de Ávila Lima, informaba a A. Monteiro sobre las críticas que estaba recibiendo Portugal como consecuencia de la presidencia que Vasconcelos estaba ejerciendo en la Comisión de Sanciones¹³¹⁸. La respuesta de Monteiro, aunque con tono conciliatorio, fue contundente en la defensa de la labor ejercida por Vasconcelos:

Portugal habiendo cumplido lealmente con su deber como miembro de la SdN, fiel al Pacto y solamente como tal ha actuado; aceptó la presidencia de los 6, y ahora la de sanciones, por entender que en este momento, cada miembro de la SdN debe asumir las responsabilidades que le puedan caber y no tuvo miedo en declinarla. Como ya hiciera en la comisión de los 13, Portugal puede en las comisiones de las que forma parte, al mismo tiempo que cumple con su deber para con el Pacto, suavizar

¹³¹⁷Diário de Notícias, 19 de octubre de 1935.

¹³¹⁸AHMNE Telegrama n°81 del MNE para la Legación de Portugal en Roma, 14 de octubre de 1935. S3.E94.P4/38433.

*asperezas y probar [...] que nuestra posición jurídica y sus consecuencias no afectan nuestros sentimientos para con Italia*¹³¹⁹.

Una de las críticas más feroces que recibió Vasconcelos por la presidencia de ambas comisiones fue enviada por un amigo, Joseph J Montresor, desde New York. En esta carta personal, con un lenguaje informal y directo, le espetaba lo siguiente:

Como amigo que ha estado siguiendo muy de cerca tus acciones en las últimas semanas, debo decirte, como americano que piensa profundamente en estos asuntos, que has estado obrando dentro de una ridícula posición moral. Sé que tuviste muy poco margen de movimiento en el asunto que has estado desarrollando, pero, al mismo tiempo, creo que hubiese sido más honorable, para salvaguarda de tu dignidad, haber renunciado y abandonado Ginebra. La atrocidad de las sanciones económicas que has perpetuado contra 44 millones de pobres personas perseguirá tu alma por muchos años, cuando lejos de la falsa atmósfera santificada de Ginebra donde todos están estúpidamente impresionados con su propia importancia y [...] donde se pierde el contacto con los verdaderos pensamientos de las personas promedias. Recuperarás la razón y moverás la cabeza de vergüenza. PERO ¡ENTONCES SERÁ DEMASIADO TARDE!

*Las sanciones económicas son crueles para la pobre gente y no tiene ningún efecto en las naciones como Inglaterra que tiene todo. La SdN, por lo tanto, propone hacer al débil más débil y al fuerte más fuerte. ¿Es esto justicia? ¿Pueden las naciones pequeñas tener fe en una Sociedad que tiene el poder a voluntad y la instigación de los poderes dominantes en la Liga para estrangularlos? ¿Cuándo se darán cuenta que no tienen los mismos poderes que su poderosos vecinos? ¿Serían tan fuertes las sanciones propuestas contra Inglaterra? Tú no podrías porque perderías tu tiempo. Por su prejuicio, la liga ha perdido su valiosa fuerza mundial, su poder moral. Alemania, Japón, Italia (210, millones de personas) no pueden estar equivocadas, ¡algo malo debe estar haciendo la Liga*¹³²⁰!

¹³¹⁹AHMNE, telegrama n° 59 del MNE para la legación en Roma, 16 de octubre de 1935. S3.E94.P4/38433.

¹³²⁰Papeles personales de Augusto Vasconcelo: carta de un Joseph J. Montresor sobre las sanciones a Italia, 562. AHMNE.

La carta seguía en lo que parecía más un ataque desafortunado a Gran Bretaña y a la SdN, que la figura de Vasconcelos. El portugués era censurado por su participación en un organismo en un tono que recuerda a lo escrito por Harold J. Laski en 1923: “la SdN es un hijo mal engendrado de la plutocracia anglosajona”¹³²¹.

Acaba la carta instando a Augusto Vasconcelos a ponerse de pie, y no seguir bajo el yugo de A. Eden, para que no sea partícipe del crimen que se está cometiendo contra los italianos, así como para que deje de colaborar en el desarrollo de una guerra económica “que engendrará guerras sangrientas”.

Del mismo tenor, fue una carta enviada, también desde Estados Unidos (puede decirse que surtió efecto la campaña propagandística que Mussolini llevó a cabo en dicho país tras la insistencia del secretario de Estado vaticano, Eugenio Pacelli, que llegaría a ser Papa con el nombre de Pío XII), por un periodista llamado Paul Burton-Mercur:

Como periodista americano y autor, denuncio de manera vehemente, tu acto, alejado de toda moral cristiana, de aplicar sanciones contra Italia, lo cual significa dificultades y hambruna para las mujeres y niños italianos. Es una de las más negras e infames acciones que se han perpetrado contra la civilización. Es completamente impactante para la moral y la integridad de los americanos saber sobre la falta de voluntad y actuando notablemente actuando bajo el veneno de la arrogancia británica. Solo tres naciones han tenido el coraje para alzar sus voces contra la inconcebible injusticia perpetrada principalmente por el Gobierno británico, miembros que 51 miembros temblaron como niños [...] ¿No tienes alma? ¿Fue la SdN concebida para promocionar la guerra, o se constituyó como un centro de cohortes plutocráticas sirviendo a los intereses británicos? Sería admitir una completa

¹³²¹LASKI, H. J. “Lenin and Mussolini”. ARMSTRONG, H. F (1923). The foreign affairs reader. Nueva York/Londres: Harper & Brothers, p. 52. “¿Eres sincero? Si lo eres, por qué no sacar Japón de China del Norte. No me digas que allí no hay guerra. Si dudas, porque tienes miedo o porque no sabes so sería inútil actuar, entonces haces que la acción actual de la Liga sea más prejuiciosa e injusta. ¿Por qué no sacar Inglaterra de Egipto? Nosotros expulsamos a Inglaterra de América en 1776 porque nos repugnaba su forma de gobierno, y ahora notamos que está jugando el mismo juego sucio en Egipto donde ha derrocado el verdadero Gobierno representativo de la gente libre de Egipto y ha instalado su propio Gobierno bajo la forma de un primer ministro marioneta. Un Gobierno si representación causó la revolución de América contra Inglaterra en 1776 y ahora está causando la revolución en Egipto. Inglaterra no ha cambiado nada. Es esta la nación que controla y lidera las políticas de la SdN. Una nación cuyo poder y riqueza se ha obtenido de exprimir a 400 millones de pobres indios. Inglaterra sin la India sería como España o Portugal del oro americano: una nación de tercera categoría”. Papeles personales de Augusto Vasconcelos: carta de un Joseph J. Montresor sobre las sanciones a Italia, 562. AHMNE.

estupidez decir que no fuese por Inglaterra, no habría habido guerra entre Italia y Etiopía. La Liga de Naciones nunca le dio a Italia un juicio justo. Anthony Eden tocó el tambor y los miembros de la Liga respondieron a la llamada. ¿Dónde está tu orgullo personal? ¿Tu orgullo nacional? ¿Cómo puede la Liga alcanzar la paz si está conducida por un infame monstruo que asfixia la vida de las mujeres y niños italianas [...]? ¿Puede cada uno de vosotros honestamente jurar sosteniendo la Biblia que estáis sirviendo al interés de la paz y la humanidad? Todo huele a burla. La Liga, para alcanzar la paz debe de renacer. sir Samuel Hoare reconoció la necesidad italianas de expansión, por una parte, y sostenía una espada ardiente en el otro. Sin embargo, para este Caballero sin alma de la Mesa Redonda de la Liga y para A. Eden, el Al Capone de la Liga, va mi más profunda admiración por haber tenido éxito en convertir en marionetas a 51 miembros. Dios verá tal humana monstruosidad contra 44 millones de cristianos y no quedará impune¹³²².

4.5.3. El camino hacia la guerra

Italia no tardó en reaccionar, ante lo que consideraba una injusticia, con el envío de fotografías de castraciones de soldados italianos para dar conocer al mundo civilizado de la barbarie de Etiopía¹³²³. El conde Ciano, en ese contexto de propaganda de auto defensa frente a la comunidad internacional, en un discurso radiofónico calificó las sanciones impuestas como de “locura societaria”, advirtiendo que “de que éstas ejercerían una marca que señalaría a los responsables de manera indeleble. Contra ellos se volverá eternamente el odio del pueblo italiano. Y nuestro odio es un odio de peso, porque Italia ha demostrado que si bien sabe otorgar una amistad preciosa, sabe también manifestar una enemistad que puede ser fatal a aquel a quien se dirige. El porvenir confirmará esta verdad. Cuarenta y cuatro millones de italianos rechazan las presiones y el chantaje”¹³²⁴.

Mussolini, además, en un intento de impedir la extensión de las sanciones, recurrió a la ayuda de la Santa Sede. El Nuncio Apostólico, Monseñor Ciriacci, envió un recado del Santo Padre en el cual pedía que Portugal intercediese en favor de Italia frente a la SdN.

¹³²²Papeles personales de Vasconcelos, 568: carta de Paul Burton Mercur, New Jersey, 28 de noviembre de 1935. AHMNE.

¹³²³ASDM (Ginebra R.2652. Series 152227. Files 15266-C.126. M26-1936. VIII “Abysinian atrocities committed against Italian workmen: protest by the Italian Government to the League of Nations”.

¹³²⁴ORTEGA y GASSET, E. Op. Cit. p. 134.

Monteiro, en su respuesta, dejó ver la firmeza de la resolución portuguesa en el tema de las sanciones, que fue tomada en virtud de los compromisos adquiridos como miembro del organismo ginebrino. Igualmente, el jesuita italiano, Pietro Tacchi Venturi, llevaba tiempo previniendo a Mussolini de un complot contra Italia con la connivencia de la SDN que, según este religioso “está bajo el dominio de judíos y masones”¹³²⁵.

Tras la imposición de las sanciones a Italia, un plan ideado por sir Samuel Hoare y Pierre Laval (diciembre de 1935) pretendió, además de congraciarse con Mussolini, una rápida finalización del conflicto. Este acuerdo franco-británico, mantenido en secreto, brindaba a Etiopía a Italia como una suerte de protectorado. Sin embargo, aireado por la prensa de ambos países, los responsables de dicho plan no tuvieron más digna alternativa que la dimisión. Este gesto fue visto por Mussolini como un signo de flaqueza de las dos potencias con más peso en la SdN, lo que, por ende, simbolizaba la muerte oficiosa de la SdN: de nada sirvió que el Consejo reprochase esta decisión. La debilidad de la SdN, y la falta de confianza en su efectividad saltaban a la vista, y este aspecto fue clave para que Mussolini siguiese adelante con su agresión. Léo Blum a este respecto escribió lo siguiente:

*[...] aquellos que hubieran podido impedir que estallase la guerra africana y no lo han hecho, cargan con una responsabilidad tan terrible antes los pueblos. Ésa es probablemente, si se piensa, la carga más pesada de las que gravitan sobre M. Laval. Esta guerra es en gran parte suya [...] Jamás Mussolini hubiera emprendido la agresión etíope si hubiera sabido que la SdN estaba resuelta a hacer respetar su Pacto; es decir, si hubiera sabido que todas las grandes potencias, Francia incluida, estaban resueltas a apoyar sin reservas a la SdN*¹³²⁶.

De las consecuencias que se derivaron de este acuerdo, pueden resaltarse la ratificación del tratado franco-soviético de asistencia mutua (con la finalidad de poder protegerse contra la amenaza de la Alemania nazi); y por otra parte, la sustitución de Hoare por Eden.

¹³²⁵KERTZER, D. I. (2014). *The Pope and Mussolini: The secret history of Pius XI and the rise of fascism in Europe*. Nueva York: Random House, pp.222-226.

¹³²⁶BLUM, L. (1945). *L'Historie jugera*. París: Editions de l'Arbre, pp.115-116.

De entre las muestras de solidaridad, tanto por la actuación Vasconcelos como por la de A. Eden, resalta la de un particular, que es una buena muestra para tomar el pulso a una opinión pública que, lejos de acusar a la SdN de provocación, como hicieron algunos irresponsables políticos, que no dejaban escapar cualquier ocasión para mostrar su repulsa contra el multilateralismo, defendía la actuación que se estaba llevando a cabo en la SdN:

Hace pocos días que escribí a mi ilustre compatriota, el Dr. Augusto Vasconcelos, delegado de Portugal en la SdN sobre el conflicto ítalo-abisinio y su repercusión el mundo. En esa carta, le hice saber que fue grande el grado de simpatía mostrado a Inglaterra por todas las capas sociales cuando fue conocida la primera actitud de ese gran país, orientado por usted, en que hizo saber al mundo entero que las convenciones de la SdN serían religiosamente respetadas y mantenidas por encima de todo. Se principiaba por conocer al agresor y contra éste serían aplicadas las sanciones financieras y comerciales, que si bien éstas no produjeron los deseados efectos, el embargo se extendería del petróleo y sus derivados, pero si todo esto no fuese bastante para acabar con la carnicería africana, la Liga, dentro de sus atribuciones, iría al extremo de aplicar sanciones militares previstas en sus estatutos, lo mismo que cerrando el canal de Suez¹³²⁷.

El mundo entero deliró de entusiasmo con la nobilísima actitud de Inglaterra y también por ver la Liga como un apartado de Justicia Internacional que mantendrá la paz en el Universo.

[...] van pasando los días y los italianos, contra todas las convenciones internacionales, bombardean hospitales y ciudades, y siguen aplicando gases asfixiantes. El mundo entero ante esos atentados salvajes de Italia espera con ansiedad que la Liga tome una actitud más enérgica creando nuevos embargos¹³²⁸.

¹³²⁷Como escribió David Jorge, “el hecho de no proceder a un embargo de petróleo y no bloquear a la flota italiana, dejando abierto el canal de Suez para el paso de material de guerra hacia África, permitió que el conflicto de consolidase en el tiempo, favoreciendo evidentemente con ello el país transalpino”. PENADO, D.J. (2016). Op. Cit. p.83. . Igualmente, en la página citada, este mismo autor recoge un ilustrativo pasaje del libro de memorias de Salvador de Madariaga sobre este asunto: “El 12 de febrero de 1936 se publicó en Ginebra un informe redactado por los técnicos del petróleo. Según este informe, el embargo bastaría para que Italia se rindiese a la SdN a condición de que los Estados Unidos limitasen sus exportaciones al nivel anterior al de 1935. En 1938, Mussolini le dijo Hitler que un embargo efectivo del petróleo le obligaría a volver a casa en ocho días. Estos hechos han debido de ser cosa sabida por los Gobiernos de las grandes potencias desde mucho antes. Sin embargo, el embargo del petróleo fracasó. Fracasó porque no se aplicó”.

¹³²⁸La carta, dirigida para A. Eden fue enviada desde Bahía el 17 de enero de 1936. Estaba firmada por un tal Carlos Alberto Alecantroro, que se decía “un admirador” de Inglaterra. Papeles personales de Vasconcelos, 547. AHMNE.

La escandalosa estela dejada por el ese nefando proyecto de “pacificación” hizo que Gran Bretaña, ya con Eden al frente de Foreign Office, se plantease endurecer las sanciones impuestas a Italia (que no cumplían con el objetivo de retener a Italia) con la inclusión del petróleo y sus derivados. Los miramientos con los que Hoare y Laval trataron a Mussolini no hicieron más que incrementar la intransigencia belicista del dictador italiano.

Sin embargo, cuanto todo hacía pensar que se acordaría un endurecimiento contra la Italia fascista, a este enquistado conflicto ítalo-etíope se le sumó la invasión de Renania por tropas alemanas, el 7 de marzo de 1936. Este golpe de efecto dado por Alemania, suponía la irremediable defunción del Pacto de Locarno¹³²⁹. Inmediatamente, tras la ocupación de Renania (nada se hizo ante unos militares que entraron en bicicleta), el “Consejo de la SdN se reunió en Londres con el fin de huir del ambiente *sancionista* de Ginebra”. Armindo Monteiro señaló que “nadie comprendía lo que pasó. Parece que la actitud de las grandes potencias se limitaba a no dejar tomar deliberaciones”¹³³⁰. Monteiro, que había implicado a su país en las medidas tomadas contra Italia, se sintió “traicionado “por el repentino cambio de la actitud de Gran Bretaña. Esta aciaga apuesta a favor de Londres, abrió un gran cisma entre Monteiro y Salazar.

La ocupación de Renania, con la flagrante violación del Tratado de Versalles, se realizó sin que se disparase ni una sola bala. Ni franceses, ni británicos opusieron resistencia a que Alemania retomase el control de Renania. Hoy se sabe que Hitler se hubiese retirado si el ejército francés, el más preparado por aquel entonces, hubiese respondido. La postura de la SdN, ante la remilitarización de Renania, fue la de mantener que esta agresión no entraba dentro de sus competencias, aduciendo que correspondía a aquellas potencias que firmaron el Tratado de Locarno ya que este acto bélico de Hitler atentaba directamente contra lo acordado en 1925.

Como las sanciones impuestas a Italia no surtieron el efecto esperado, Armindo Monteiro, desconfiando de Londres, y copiando esa política de apaciguamiento, dejó saber a Vasconcelos la negativa portuguesa para una ampliación de las sanciones. Igualmente,

¹³²⁹Fue el primer movimiento militar de Hitler. Con el envío de 22.000 hombres a Renania violaba de forma deliberada y consciente el Tratado de Versalles.

¹³³⁰Cit. OLIVEIRA, P. A. (2000). Op. Cit., p.144.

manifestó su negativa de seguir compartiendo con Eden su punto de vista acerca de las convicciones sobre el conflicto. Igualmente, declaró que cualquier postura conjunta se haría, a partir de ese momento, en virtud de la alianza:

Sobre la posición portuguesa relativa a la sanción del petróleo contra Italia debe decirle que no ve este gobierno ninguna utilidad sobre su votación, pues no habrá abreviar las hostilidades en vista que solo dentro de seis meses podrá surtir efecto, y la guerra deberá cesar antes de ese plazo. No rechazaríamos la responsabilidad de la votación de sanciones más graves si tuviesen efectos serios sobre la marcha de las hostilidades pero el embargo del petróleo solo irritará a Italia dificultando las negociaciones para la paz. Con todo, si la mayoría vota las sanciones contra el petróleo, estando Inglaterra al lado de la mayoría, deberá V. Ex votarla sin declaración alguna. Pero antes, hará saber al señor Eden que el pensamiento del Gobierno portugués es el enunciado en la primera parte de este telegrama y que solo por motivo de alianza votar la sanción referida¹³³¹.

4.5.4 La anexión de Etiopía

Finalmente, el negus Haile Selassie I¹³³² abandonó su país, con destino a Londres, antes de que el 9 de mayo de 1936 se proclamara la anexión de Abisinia al imperio italiano¹³³³. “En la veranda del Palacio Venezia, en Roma, un exultante Mussolini proclamó a la multitud el “renacimiento del imperio romano”¹³³⁴. Vittorio Emmanuelle III se convertía, de esta manera, en el nuevo emperador de Etiopía.

La reunión del Consejo, en la que se tenía que decidir acerca del incremento de las sanciones (embargo al carbón, petróleo y acero), se llevó a cabo bajo la amenaza de abandono de la SdN por parte de Italia (advertencia que se cumplió antes de finalizar el año).

¹³³¹AHMNE Telegrama n° 12 del MNE para la delegación portuguesa en Ginebra. 15 de abril de 1935. S3.E94.P4/38433.

¹³³²Rey de reyes, considerado, por línea directa, heredero del rey Salomón y de la reina Saba.

¹³³³El mariscal Pietro Badoglio entró en Addis Adeba despejando las últimas resistencias mediante gas mostaza”. JORGE, D. (2016). Op. Cit. p.89.

¹³³⁴ OLIVEIRA, P. A. (2002). Op. Cit., 25. La cita proviene de la obra de Pierre Miza, Mussolini, que es clave para entender la política externa del fascismo italiano en período de entreguerras.

Tras una larga dilación, la votación sobre las sanciones se celebró en julio de 1936. El Consejo, debido a la resignación mostrada tanto por Francia como Gran Bretaña, ya ante unos hechos consumados, y con la excusa de que las sanciones estaban previstas como un instrumento de presión para la suspensión de las hostilidades, decidió levantar las sanciones a Italia¹³³⁵. El país transalpino salió fortalecido ante un organismo enfermo y dividido que no supo amparar, dentro de la seguridad colectiva que decía salvaguardar, a una pequeña y débil potencia como Etiopía. Las palabras del representante de Haití fueron inapelables: “grande o pequeño, fuerte o débil, blanco o de color, no olvidemos que un día cualquiera uno de nosotros podría ser una nueva Abisinia”¹³³⁶. Armindo Monteiro en la víspera de la votación lamentaba el futuro del Pacto con estas premonitorias palabras:

*Hoy podemos decir que se acabó la última cruzada. Las sanciones perdieron su razón de ser. No pudieron evitar la guerra, ni tornarla más corta o menos dolorosa. La acción colectiva no consiguió salvaguardar la integridad territorial de Abisinia [...] El Pacto nació para garantizar la independencia territorial de las naciones, incluso cuando la guerra era requerida. La paz no estaría al nivel de su destino humano si no preveía que podría llegar un momento en que la paz actual debería ser sacrificada para siempre. Y predicho. Simplemente nos toca reconocer que las garantías anteriores son prácticamente ineficaces. Solo se le da al atacado el derecho de recibir pésames colectivos*¹³³⁷.

El estrepitoso fracaso de la SdN por resolver el conflicto ítalo-etíope, con la actuación de dos grandes potencias muy por debajo de lo que se esperaba de ellas, alimentó y espoleó la vesania de un nazismo que, casi de manera inmediata, advirtió y aprendió de la inoperancia del organismo multilateral de Ginebra. El periódico *The Times*, meses antes de la anexión de Abisinia, casi de manera profética, alertaba que “siempre que la SdN fracasa a la hora de prevenir que cualquier dictador olvide las obligaciones del Pacto se da (y siempre ha dado) el estímulo para que cualquier otro siga su ejemplo”¹³³⁸.

¹³³⁵Cuarenta y cuatro votos a favor, uno en contra (Etiopía) y cuatro abstenciones (Chile, Panamá, África del Sur y Venezuela).

¹³³⁶WALTERS, F.P. Op. Cit. pp.295-296.

¹³³⁷Discurso de A. Monteiro en la Asamblea General Extraordinaria de la SdN, 3 de julio de 1936 (Diário de Notícias, 4 de julio de 1936).

¹³³⁸The Times, 31 de marzo de 1936.

Finalmente, a modo de conclusión o resumen, podemos apuntar que la conquista de Abisinia por parte Italia, enfrentándose a una institución multilateral que, desde el principio no hizo gran cosa, ni por defender a una pequeña democracia de la agresión, ni por una aplicación rigurosa y estricta de las sanciones (que hubiesen conducido al Duce a capitular en su obstinación de la reconfiguración del “Imperio Romano”); sumió a esa institución de Ginebra en un ambiente de caos del cual ya no pudo recuperarse (hay que recordar el suicidio del periodista checoslovaco en el hall de la Asamblea con una nota en la que defendía las causas de los judíos y de las pequeñas naciones). A la vez que el proyecto de seguridad colectiva perdía su razón de ser, los resultados de este conflicto le indicaron a Hitler el camino a seguir ante una Europa¹³³⁹ que, lejos de reaccionar, solo contemplaba atemorizada cómo los planes expansionistas de los totalitarismos italianos y alemanes se hacían realidad.

En cuanto a Portugal se refiere, la intromisión del país luso en este conflicto (desencadenado por una gran potencia y, a su vez, miembro de peso en la SdN) que no dejaba de ser europeo, iba en contradicción a lo aconsejado por Teixeira de Sampaio (y asumido por Oliveira de Salazar) acerca de no enredarse en los asuntos continentales europeos, o que implicase a la SdN. La actuación de Monteiro, anglófilo, parece ser que no estuvo muy encuadrada por lo dispuesto por el Gobierno de Portugal, que aconsejaba seguir la directriz atlántica y colonial¹³⁴⁰. Cabe preguntarse, por lo tanto, ¿hasta qué punto Salazar seguía con interés lo que acontecía en Ginebra? y ¿por qué el ministro de Negócios Estrangeiros, contrariando la doctrina salazarista, no mostró ningún tipo de resistencia a la hora de formar parte de todas las comisiones en las que a Portugal se le invitó participar?

Podría pensarse que la vía diplomática portuguesa en Ginebra, contraviniendo las instrucciones de Lisboa, era desarrollada impelida por un espíritu patriótico: la oportunidad de situar a Portugal como protagonista, junto a las grandes potencias europeas, en los centros de toma de decisiones y de resoluciones de conflictos, bien merecía “desoír” a Lisboa. Sin embargo, podría argumentarse que esta conducta mostrada en la SdN, más allá de venir siendo promovida por intereses mezquinos o egoístas, estaba impulsada por la fe que la

¹³³⁹Tras ver cómo Mussolini tomaba Etiopía con débiles protestas por parte de la SdN, Hitler estaba seguro de poder comenzar su conquista en Europa. La ocupación de Renania, el corazón industrial de Alemania, fue el la consecuencia inmediata del conflicto ítalo-etíope.

¹³⁴⁰En realidad, Monteiro alegaba que los intereses coloniales de Portugal, a los cuales la alianza inglesa estaba ligada, exigían un mayor compromiso en Ginebra. Sampaio y Salazar, sin embargo, consideraban que Portugal tenía margen para mantenerse alineado con Gran Bretaña, pero adaptando mayor distancia y neutralidad de cara a cuestiones como la de Abisinia.

delegación portuguesa profesaba al organismo ginebrino y, sobre todo, por la búsqueda de la paz mundial. Así pues, aunque la delegación lusa en Ginebra no tuviese autonomía para actuar con rebeldía a Lisboa, pues todos los pasos de Vasconcelos eran caucionados, o dirigidos por Monteiro, no cabe duda, que aquel buscó lo mejor para los intereses exteriores de Portugal, aunque sus acciones no se ajustaran estrictamente a lo decretado desde el Ministerio de Negócios Estrangeiros.

4.6 La revisión del Pacto de la SdN

Otro asunto que removió los cimientos de Ginebra en la segunda mitad de la década de los treinta, fue la tensión provocada en torno a la cuestión sobre la necesidad de la reforma del Pacto. La crisis de Abisinia y la invasión de Renania abrieron el debate sobre la enmienda de los estatutos que regían la SdN.

A la altura de mes de julio de 1936, la debilidad de la SdN no era un secreto a desvelar, motivo por el cual comenzó a debatirse¹³⁴¹ acerca del carácter que tendría la tan necesaria (al igual que urgente) reforma del organismo de Ginebra, que debería de comenzar por el Pacto. Las pequeñas naciones fueron las más partidarias de impulsar tal reforma y, de manera irónica, las que más lucharon por el estricto cumplimiento del Covenant. Es por tal motivo por la que estas naciones sintieron más consciencia acerca de la necesidad de reformular el devenir de la vida multilateral como garante de su propia integridad, y de la paz deseada. Tras el fracaso de la SdN ante el conflicto de Abisinia, Chile sugirió que, dado los cambios tan acelerados y drásticos que se estaban produciendo en la política internacional, podría consensuarse una reforma del propio organismo que regía la seguridad colectiva internacional.

La disputa se desarrolló en torno a la cuestión de si la SdN debería tomar acción contra cualquier agresor (o agresores) con la imposición de sanciones, o si, en cambio, era mejor que la SdN permaneciese como una suerte de organización consultiva, ya que de esta manera más Estados formarían parte de ella. Por lo tanto, mientras unas voces reclamaban

¹³⁴¹Puede consultarse en Fernando Rosas acerca de este debate: ROSAS, F. (1988). *O salazarismo e a aliança luso-britânica*. Lisboa: fragmentos, pp52-69.

que todas las naciones deberían estar dispuestas a adoptar las disposiciones precisas contra el agresor, con la idea de mantener el ideal de seguridad colectiva¹³⁴²(inflexible ante el castigo que debe darse el agresor); otras, en cambio, opinaban que el deber de la SdN no era emprender la tarea de la modificación del Pacto, sino adoptar métodos mediante los cuales poder reforzar la acción acción que los diferentes pueblos estuviesen dispuestos a emprender.

4.6.1 La actitud portuguesa a la reforma del Pacto

Las posturas de los responsables del Estado Novo (con desconfianza y sin ninguna esperanza depositada en la SdN), y la Armindo Monteiro, alejado de la tesis más restrictiva, sí parecían coincidir en torno a la necesidad de la reforma del artículo 16 del Pacto¹³⁴³. Éste, en un discurso en la Asamblea General pronunció que:

[...] dentro del cuadro de la SdN, las combinaciones directas de los pueblos deben dejarse en gran medida en la vida de las relaciones internacionales y decidir sus dificultades mutuas. La seguridad colectiva no es en ese sentido, una noción absoluta¹³⁴⁴.

El distanciamiento de la tesis “maximalista”, la indeterminación acerca de la necesidad de hacer una reforma del artículo 16, y la penetración de la doctrina de Salazar acerca de todo lo tocante al organismo de Ginebra, llevaron a Vasconcelos a rechazar la presidencia de la Comisión para la “reforma del Pacto”. Igualmente, la postura de Portugal consideraba que, dada la difícil situación internacional, no convenía ahora estudiar una reforma de las prácticas societarias.

¹³⁴²Esta postura, restrictiva e intransigente, se encuadra con el espíritu inicial de la SdN.

¹³⁴³“El delegado ruso dice que debieron proyectarse otras medidas más graves si algunos Estados hubiesen estado dispuesto a emprender un esfuerzo militar: puesto que ello no fue así, el Gobierno soviético considera inútil proseguir la aplicación de las sanciones. La SdN ha sido incapaz de asegurar la integridad territorial y la independencia política de uno de sus miembros, y afirma que el artículo 16 de la SdN armas potentes que no se utilizaron. La ausencia de algunas potencias no ha sido lo que ha provocado el fracaso de la aplicación del Pacto El Pacto no es perfecto, contiene obscuridades e imprecisiones. No es preciso reformarlo, sino concretarlo y reforzarlo mediante una buena definición del agresor. Hay que crear una confianza en que en todos los casos de agresión, en todos sus grados, las sanciones serán aplicadas convenientemente”.

¹³⁴⁴BGC, n°125, noviembre 1935, p. 35. Cit. OLIVEIRA, P. A (2000). Op. Cit., p. 148.

Una Comisión de estudios para aplicación de los principios del Pacto se reunió el día 14 de diciembre¹³⁴⁵, aunque no se le llamó de “reforma del Pacto” porque en las instancias oficiales ginebrinas nunca adoptaron esa designación por entender que conllevaría un mandato más largo del que fue votado por la Asamblea. Convidado oficialmente por el secretario general y por algunos de los principales delegados a asumir la presidencia, decliné el encargo para lo que previne anticipadamente al secretario general. Consideró el convidar al sr. Bourquin, belga, profesor del Instituto de Altos Estudios Internacionales, jurista eminente, con larga experiencia de Asambleas internacionales, que desempeñó con autoridad y tacto su misión.

[...] algunos Estados, y entre ellos nosotros, hicieron conocer sus líneas generales de pensamiento que pesaban de la iniciativa reformadora en los discursos de sus delegados en la Asamblea¹³⁴⁶. Pero el de total respuestas, y su contenido, indicaban claramente que la situación política mundial y la propia situación de la SdN no eran las más favorables sobre todo para su estabilidad, para una iniciativa de esa envergadura. La Comisión de los 28 no lo dijo, ni tampoco su presidente lo declaró, pero lo que pasó, implícitamente, lleva a la conclusión que la Comisión sintió la situación tal como era. Por ello, el presidente propuso que la Comisión se ocupase, en primer lugar, de establecer su método de trabajo. Presentó una lista de cuestiones y sugerencias contenidas en las respuestas de los Gobiernos¹³⁴⁷.

Este mismo informe confidencial concluía exponiendo que el principio de seguridad colectiva no debía ser sacrificado aun cuando no se pudiese medir el impacto de las sanciones a priori¹³⁴⁸. Pero, a pesar de estos vanos intentos, el Pacto dejó de ser válido con el levantamiento de las sanciones a Italia. El proyecto de seguridad colectiva había fracasado, y las primeras en comprender y afrontar la nueva realidad fueron las pequeñas potencias representadas en Ginebra, que se veían expuestas e indefensas ante el avance de los totalitarismos. La patente debilidad de Londres y París en la SdN fue desilusionando a la diplomacia internacional, que venía culumbrando, casi desde el principio de la década de los treinta, el hundimiento de la SdN.

¹³⁴⁵Dicha Comisión contaba con veintiocho miembros.

¹³⁴⁶Portugal, en coordinación con el razonamiento de Francia y Gran Bretaña, se alejaba de la postura de las pequeñas potencias que, como Colombia, Ecuador, España o México, abogaban por un fortalecimiento del artículo 16 con el fin reforzar el sistema de seguridad colectiva.

¹³⁴⁷ Informe confidencial de Vasconcelos al MNE. Proc. 3, nº2 Lisboa 4 de enero de 1937. AHMNE. S1. E33. P5/84939.

¹³⁴⁸Ibid.

La vía por la que pareció apostarse fue, cuanto menos, muy discutible. Ésta se centró en la supresión de las obligaciones derivadas del artículo 16¹³⁴⁹. Tanto Francia como Gran Bretaña, defendían una SdN sin la potestad de imponer la aplicación de las sanciones previstas en el citado artículo. Las pequeñas naciones, en vista de la agitada situación internacional, no estaban por la labor de pagar en carne propia los errores diplomáticos de las potencias más poderosas. De esta forma, el país herido quedaría en la dramática situación de tener que defenderse en solitario. Es decir, nadie estaba en condiciones de ayudar a nadie. Como consecuencia de la aceptación de tal realidad, se produjo una inclinación masiva hacia la neutralidad. Portugal, desde el conflicto de Manchuria, aunque obnubilada tras la embriaguez que supuso formar parte del Consejo Ejecutivo, comenzó a tener constancia de la inoperancia de la SdN frente a conflictos en los que alguna gran potencia estuviese envuelta.

En el informe que el delegado permanente de Portugal en la SdN envió a Oliveira Salazar, señalaba que “la declaración de que la regla de la unanimidad faculta a los miembros de la SdN a juzgar, en armonía con su soberanía interna, la posición que desean tomar en el caso de la aplicación de sanciones, rechaza, de manera efectiva, todo el carácter obligatorio del artículo 16”¹³⁵⁰. Las conclusiones a las que se llegaron, siguiendo un informe del británico Lord Cranborne, fue el reconocimiento del derecho a no asociarse con una eventual política de sanciones, pero sin que implicase “la suspensión pura y simple del artículo 16”:

- *Sostenimiento de fórmulas coercitivas, basadas en la aplicación más o menos estricta de las sanciones obligatorias y automáticas previstas en el artículo 16.*
- *Establecimiento de una fórmula no coercitiva que implique el abandono del sistema de asistencia mutua, y según el cual la Liga se transformase en un organismo de conciliación, sin autorización ni medios de acción.*

¹³⁴⁹Si cualquier miembro de la Liga recurriera a la guerra, contrariamente a las obligaciones contraídas por él de acuerdo con los artículos 12,13 y 15, será ipso facto considerado como habiendo cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga, los que se comprometen por el presente a romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales y financieras, a prohibir toda comunicación entre sus nacionales y los nacionales del Estado en ruptura de pacto y a hacer cesar todas las relaciones financieras comerciales o personales entre los nacionales del Estado en ruptura del Pacto y los de otro Estado, miembro o no de la Liga...

¹³⁵⁰Informe de Luís Esteves Fernandes para el ministro de Asuntos sobre los resultados de los trabajos de la Comisión de los 28. Exteriores, nº 29, 3 de febrero de 1938. AHMNE S1 E33. P4 84928 (3ºP. A. 2).

- *Fórmula intermediaria que permitiera a los Estados recobrar la entera libertad de acción, pero con la manutención de principio de acciones colectivas*¹³⁵¹.

Finalmente, sin más posibilidad que la de la aceptar la defunción del sistema ideado para la salvaguarda de la seguridad colectiva, el grupo de pequeñas potencias que se reunieron en Copenhague en el verano de 1938, sabiéndose aisladas y a su suerte, en una Europa amenazada por las ansias expansionistas de los totalitarismos, concluyó que el sistema de sanciones impuestos por la SdN debería ser opcional. La Asamblea de septiembre de 1938 desechaba prácticamente el Pacto (que había fijado el orden establecido en 1919) cuando aprobó que la aplicación del artículo 16 dejase de ser obligatorio. Sin una SdN que garantizase la solidaridad internacional, la única alternativa posible estaba en los pactos que, a título individual, deberían emprender los Estados para la defensa de sus territorios. Solo la neutralidad y el acercamiento a los más fuertes podían ser la mejor defensa contra las ansias territoriales de cualquier agresor.

De entre esos pequeños países que tomaron conciencia sobre la inutilidad de seguir perteneciendo a un organismo, que no garantizaba la salvaguarda de la seguridad colectiva, destacó Chile, que ya alzó su voz para iniciar una reforma del Pacto:

La condición en la que Chile parece hacer más hincapié es en la imperiosa necesidad de perseguir el carácter de universalidad, condición aquí considerada indispensable para que aquel organismo puede ejercer una acción eficiente en la manutención de la paz en el mundo, que es en esencia su finalidad primordial. De otra forma, se dice que la SdN será una sociedad de naciones de carácter decorativo, pero no una SdN con fuerza efectiva.

*Pero como la actual situación de Europa no parece propicia para que la SdN se puede aproximar a la universalidad, Chile prevé que esta condición no podrá ser aceptada y que, por lo tanto, se verá obligado a dejar de formar parte de aquel organismo*¹³⁵².

¹³⁵¹Ibid.

¹³⁵²Despacho del delegado portugués en Chile, Joaquín Pedroso, para el ministro de Negocios Estrangeiros, 9 de abril de 1938. AHMNE. S1. E33. P5/84939.

Para finalizar este apartado, traemos un informe del delegado de Portugal en Ginebra, Luís Esteves Fernandes, dirigido al ministro de Negocios Exteriores¹³⁵³, en el que declaraba la inutilidad de la SdN. A fecha del informe, 2 de noviembre de 1938, la SdN había ya claudicado ante una guerra civil, que había cobrado visos de mundial, y ante una Europa amenazada por las botas del nazismo.

Nadie ignora que la SdN falló en cumplimiento en su misión. Esta verdad es evidente, sin embargo, cuesta ser admitida por ciertos ideólogos entusiastas. Ideólogos de izquierdas, y ninguno de ellos con mala fe, debe ser apuntado desde ya, con esperanzas quiméricas, alimentan todavía la apagada esperanza de asistir a un milagroso resucitar del organismo ginebrino en sus formas y características antiguas. Es bien cierto que no hay peor ciego que aquel que no quiere ver.

Apreciando la precaria situación actual de la SdN, su secretario general, Avenol, se esfuerza en insuflarle nuevas fuerzas. Trata así de evitar la desbandada genera, esperando ver regresar al rebaño a las reses más descarriadas...Guiado por esta idea, dio un salto hasta Londres para convencer al Gobierno británico de la necesidad de limar las aristas más ásperas del Pacto. De este modo se obtuvieron las siguientes importantes deliberaciones en la última Asamblea:

- *Separación del Pacto de los Tratados de Paz de 1919.*
- *Reconocimiento del carácter puramente facultativo de la asistencia mutua.*
- *Reanudación de una eventual colaboración de los países dimisionarios con los organismos técnicos de la SdN.*

Fue éste el primer paso dado en el camino para salvar la SdN. Las medidas tomadas tardíamente, poco o nada resolvieron el presente estado de la realidad¹³⁵⁴.

Antes de la supresión efectiva de la SdN se produjo un revés en la vida económica de la SdN debido al abandono de varios Estados miembros. Esto obligó a una reestructuración interna del organismo.

¹³⁵³António de Oliveira de Salazar ocupó la cartera de Exteriores, de forma interina, en sustitución de A.Monteiro.

¹³⁵⁴Informe de Luís Esteves Fernandes para el ministro de Asuntos Exteriores, nº 186, 2 de noviembre de 1938. AHMNE S1 E33. P4/ 84928 (3ºP. A. 2).

[...] el golpe que ésta (SdN) sufrió con la retirada de diversos países, cuya cuentas anuales llegaban a millones de francos suizos, solo puede ser remediado de esta manera. El número de secciones será reducido a cerca de 100 funcionarios. Los primeros en ser sacrificados serán los de las naciones que abandonaron la Liga y de los países que no están al día con el pago de sus respectivas cuotas¹³⁵⁵.

Igualmente, es interesante señalar el viraje hacia la derecha que sufrió la SdN buscando la vuelta de algunos de aquellos países que abandonaron la SdN. Tan desesperada era la situación del organismo a escasos meses del inicio de la II Guerra Mundial:

[...] destacar la purga que se hizo en la Secretaría con la retirada de los elementos más izquierdistas que allí se alojaban. El señor Avenol tomó esta actitud para satisfacer los deseos del señor Bonnet, el cual intentaba allanar el terreno para un eventual regreso de Italia a Ginebra¹³⁵⁶.

A finales de 1938, ya nadie negaba la ruina de la SdN. Los informes diplomáticos y los titulares de prensa no ocultaban el fin de Ginebra y la urgencia de crear un nuevo organismo más operativo. Uno de esos titulares declaraba que lo que el mundo necesitaba era una nueva Liga¹³⁵⁷.

4.7 La actuación de Portugal en la Guerra Civil española

Las relaciones bilaterales entre España y Portugal han sido ya objeto de amplio estudio por parte Hipólito de la Torre, en sus innumerables artículos y libros Por lo tanto, este capítulo no versa sobre el análisis de esas relaciones, como tampoco aborda un desarrollo pormenorizado de la Guerra Civil¹³⁵⁸. Aquí nos vamos a ocupar de la postura diplomática que

¹³⁵⁵ibid.

¹³⁵⁶Informe n°199 sobre la reducción del funcionariado de la SdN. Luís Esteves Fernandes para el ministro de Asuntos Exteriores. AHMNE. S1. E33. P5/84939.

¹³⁵⁷The Hong Kong Sunday Herald, 13 de febrero 1938.

¹³⁵⁸Hay una abundante bibliografía que investiga de forma pormenorizada la guerra civil española. Cualquier búsqueda en Intenet ofrecerá una buena selección.

mantuvo Portugal frente a esta guerra, en el contexto de la SdN ¹³⁵⁹. Una obra que se revelado muy útil en esta investigación, por la documentación inédita que presenta, ha sido la de David Jorge¹³⁶⁰. Este autor, dentro de la abundante historiografía sobre la Guerra Civil, ha investigado la labor desplegada por los diferentes Gobiernos de la II República frente a la SdN, tras el golpe de Estado de 1936. Gracias a este autor, hemos podido desarrollar en profundidad la actitud lusa ante la guerra que quebró la sociedad civil española en 1936.

La relación que Portugal mantuvo con la SdN en el transcurrir de la lucha fratricida dentro del territorio de su vecina ibérica sigue siendo de escaso tratamiento historiográfico. Así pues, el objetivo de este capítulo es arrojar un poco más de luz en el análisis de la labor político-diplomática que el Estado Novo llevó a cabo, ante la SdN, durante la la Guerra Civil de España. No obstante, no se puede aludir a la SdN sin hacer referencia a lo que acontecía en torno al Comité del No Intervención.

En medio de la consternación por el levantamiento de las sanciones a Italia, de la amenaza para la estabilidad europea por la remilitarización de Renania (que ponía fin a lo acordado en el Tratado de Locarno, 1925), y de las diferencias de criterios en cuanto a la necesidad de reformar el Pacto de la SdN, estalló la Guerra Civil en España. Esta contienda, ya incluso desde su preparación, cobró una dimensión internacional¹³⁶¹. De esta forma, España, una nación de segundo orden, iba a “aparecer como protagonista en el escenario internacional de Europa”¹³⁶².

4.7.1 Las relaciones entre Portugal y España antes de 1936

Los vínculos, ora fuertes, ora más laxos, entre Portugal y España, durante el período de entreguerras, iban mudando en virtud de las circunstancias políticas y, también, por las

¹³⁵⁹Realizada ya en un estudio anterior por Soledad Gómez de las Heras GÓMEZ DE LAS HERAS HERNÁNDEZ. S. (1992). “Portugal ante la guerra civil española”. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V H. Contemporánea*, t. V, pp273-292.

¹³⁶⁰PENADO, D. J. (2016). *Inseguridad colectiva*. Valencia: Tirant humanidades.

¹³⁶¹Este es el motivo por el que algunos autores la denominen Guerra de España. Vid. JORGE, D. La Sociedad de Naciones y la Guerra de España. Recuperado de Internet en:

[https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-13888/DJorge_Texto%20Seminario%20\(2\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-13888/DJorge_Texto%20Seminario%20(2).pdf)

¹³⁶² GÓMEZ DE LAS HERAS HERNÁNDEZ. S. Op. Cit., p. 273.

necesidades que marcaban sus diferentes regímenes. Como señaló Hipólito de la Torre, “la amistosa paz lograda a finales de los años veinte se quebró de forma bastante repentina con la caída de la dictadura de Primo de Rivera (enero de 1930) y sobre todo desde la proclamación de la República, en abril de 1931”¹³⁶³. El régimen republicano y democrático español se presentaba como un enemigo del que protegerse¹³⁶⁴. Para Salazar, esta situación le suponía un doble “peligro español”: el revolucionario y el *iberista*, en caso de que triunfase la izquierda en Madrid¹³⁶⁵. Por lo tanto, a nadie puede sorprender que, como escribió Nuno Severino Teixeira, “entre 1931 y 1939, el lugar central de la política externa portuguesa fue completamente dominado por la cuestión española”¹³⁶⁶.

Las relaciones entre ambos países experimentaron una leve mejoría tras la caída del gobierno de Azaña, en septiembre de 1933¹³⁶⁷. A esto ayudó la deriva derechista que la República española ensayó tras las elecciones de noviembre¹³⁶⁸. Los gobiernos de Alejandro Lerroux y Martínez Barrio fueron pródigos en declaraciones de amistad encaminadas hacia una duradera conciliación. Un ejemplo de esta política de distensión, fue el apoyo español, “sin reservas y en cualquier circunstancias a Portugal”¹³⁶⁹, ante los rumores de reparto internacional de las colonias, que tanto recelo levantaba en Lisboa. Sin embargo, aunque bien es verdad que, como expuso Hipólito de la Torre, se dio una “indudable convergencia neutralista (y antisocietaria) que revelaban los gobiernos de Lisboa y Madrid ante la crisis desencadenada por las iniciativas italianas en Etiopía”, no lo es menos que la postura de la delegación lusa en Ginebra (personificadas en las figuras de A. Monteiro y A. Vasconcelos) fue mucho más comprometida y respetuosa con lo dictado por la SdN, que la actitud de

¹³⁶³TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.188.

¹³⁶⁴“El nuevo régimen español no solo se alentó campañas contra las dictaduras, incluida la portuguesa, sino que aireó el ideal de una democratización del conjunto de la península asociada a la realización de la famosa unión federal ibérica, que tanto había encandilado al democrático español desde mediados del siglo XIX”. *Ibid*, p 189.

¹³⁶⁵Dez anos de política externa (1936-1947) (1966). *A nação portuguesa e a Segunda Guerra Mundial*, vol. III, MNE, INCM, pp.90-91.

¹³⁶⁶TEIXEIRA, N. S (1996). “Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa 1890-1986”. *Política Internacional*, nº12, p. 70.

¹³⁶⁷Tras el “bienio rojo, las relaciones entre Lisboa y Madrid habían entrado, a partir del triunfo de los radicales y católicos conservadores en las elecciones españolas de noviembre de 1933, en una nueva fase de distensión y hasta de entendimiento”. TORRE GÓMEZ, H. de (1988). *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil de España (1931-1936)*. Mérida: UNED, p. 71,

¹³⁶⁸Cf. TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.190.

¹³⁶⁹“El presidente del Consejo, Alejandro Lerroux, hizo una cerrada defensa de las relaciones portuguesas (Agosto 35), mientras que las relaciones en Ginebra, presididas por la desconfianza de Lisboa en el período anterior, se estrechaban ahora como consecuencia de la solidaridad de la delegación española con la propaganda mística imperial ultramarina que exhibía en la SdN Armindo Monteiro (septiembre de 1935). *Ibid*, p. 191.

Salvador de Madariaga que, desde el conflicto de Manchuria, dejó exhibir una conducta más recelosa que le llevó a tomar acciones al margen del organismo societario (recuérdese el liderazgo del Grupo de los Ocho durante la Conferencia del Desarme). Mientras que España, a raíz de la Conferencia de Desarme, perdió las pocas esperanzas que depositó en la SdN (aquí nos preguntamos si realmente llegó a creer en el sistema internacional impuesto por Ginebra a pesar de su puesto semipermanente en el Consejo. Su amago de retirada del organismo corresponde a una actitud diplomática que anteponía los intereses nacionales por encima de aquellos otros que se intentaban proteger en la SdN), Portugal, quizás espoleada por su posición dentro del Consejo, y por el proceder de una delegación más optimista y menos sesgada, parecía atesorar cierto grado de esperanza en la SdN, a pesar de la incertidumbre internacional que ensombrecía a Europa.

Otra prueba de este acercamiento hispano-luso, durante este período más conservador, fue la proposición de un tratado comercial, además de otro político¹³⁷⁰ que, aunque no llegaron a concretarse por el giro de la situación política en España, desde febrero de 1936, fueron tomadas con justa complacencia por Portugal¹³⁷¹. Ramírez Montesinos, encargado de la cartera de Exteriores de España, informó a Monteiro que “gustosamente aceptaría como base de discusión el texto que el Gobierno portugués propusiese”¹³⁷². No obstante, la reacción de Monteiro, según lo recogido por el embajador británico en Lisboa, Charles Wingfield, fue de desconfianza, “no solo por la posibilidad de que dos vecinos firmasen un tratado de aquel género, sino también en cuanto a la propia viabilidad de semejante acuerdo”¹³⁷³. Ese escepticismo, que no contribuía en el fortalecimiento de los lazos de amistad¹³⁷⁴ también fue compartido por Salazar cuando, durante la clausura del congreso de la Unión Nacional (el 5 de diciembre de 1935) afirmó que “habría nuevas *aljubarrotas* si España reincidiese algún día en los errores del pasado”¹³⁷⁵.

¹³⁷⁰De amistad y no agresión.

¹³⁷¹Cf. TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.191. Este mismo autor indica que esta “iniciativas entendistas de Madrid no podían desactivar el escepticismo portugués sobre la eficacia del tratado amistad propuesto, ni evitar que, ante la tensión internacional provocada por la crisis italo-etíope el Gobierno de Lisboa considerase también la hipótesis de una agresión española”.

¹³⁷²AHMNE. Armario de Ferro/GSG-1 Apuntes de conversaciones de A. Monteiro con Montesinos (30 de mayo de 1935. Cf. GÓMEZ TORRE, H. de (1988). Op. Cit., p.83 y OLIVERIA, P. A. (2000). Op. Cit., p.151.

¹³⁷³ OLIVERIA, P. A. (2000). Op. Cit., p.151. Cf. PRO/FO 371 20 516 Informe anual de la embajada británica en Lisboa de 1935

¹³⁷⁴A pesar de que, en enero de 1936, el subsecretario de Estado de España afirmase la existencia de una “excelente y sincera amistad”. Vid.

¹³⁷⁵TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.192.

La victoria del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, volvió a derribar los frágiles puentes tendidos en el bienio conservador. Salazar, temeroso de que el clima de anarquía contagiase la paz social del Estado Novo, “volvió los ojos hacia su nación y reforzó la dictadura”¹³⁷⁶. Desde Portugal se hacía imprescindible levantar todas las barreras que fuesen menester para poner freno a la expansión de un comunismo descontrolado¹³⁷⁷. Por lo tanto, Salazar no abrigaba ninguna duda en señalar a España como el principal enemigo externo¹³⁷⁸. Sin embargo, un factor que jugó a favor de la consolidación de la política doméstica de Portugal, fue la “la ausencia de un fuerte grupo de oposición”¹³⁷⁹.

El presidente del Gobierno de la República española, Azaña, en intento de no incrementar la fractura con la dictadura portuguesa, nombró a Claudio Sánchez Albornoz, un historiador con fama de *lusófilo*, como embajador en Lisboa¹³⁸⁰. Sin embargo, todo intento que fuese buscando un acercamiento con Portugal resultaba en balde¹³⁸¹. Portugal ya tenía una postura establecida con respecto a los acontecimientos que se estaban desarrollando en suelo español y, como señala David Jorge, “el papel portugués en la Guerra de España, tantas veces minusvalorado, fue vital en el inicio de la contienda para el aprovisionamiento y la logística de los sublevados, facilitando el enorme respaldo que representaba la frontera para las tropas que ascendían de forma imparable hacia Madrid desde el sur del país”¹³⁸². Este rol no estaba en consonancia con lo que Eden recomendaba al Gobierno de Portugal. La sugerencia de Gran Bretaña era la “evitar complicaciones” porque, en caso de injerencia portuguesa en los asuntos de España, Londres no estaba dispuesto a avalarla¹³⁸³.

¹³⁷⁶GÓMEZ DE LAS HERAS HERNÁNDEZ. S. Op. Cit., p. 273.

¹³⁷⁷Salazar aludía, en un discurso pronunciado el 21 de febrero de 1936, a las preocupaciones y desvelos que le causaban los “acontecimientos que tienen lugar a nuestro alrededor”. TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.192.

¹³⁷⁸NOGUEIRA, F. (s.d). Salazar. Coimbra: Altântida, vol. II, pp.354-356.

¹³⁷⁹GÓMEZ DE LAS HERAS HERNÁNDEZ. S. Op. Cit., p. 274. “Aunque no se puede negar que, paralelamente a la división del pueblo español, existe también una radicalización del pueblo portugués en campos ideológicos distintos que se definen y polarizan en función del apoyo o la hostilidad al Estado Novo, estar con los nacionales es estar con Salazar y con los gubernamentales estar en contra”.

¹³⁸⁰Cf. OLIVEIRA, P. A. (2000). Op. Cit., p.154.

¹³⁸¹“Hasta el verano, los incidentes diplomáticos se iban sucediendo, desde la prohibición de entrada en Portugal de ciudadanos españoles sin pasaporte regular, hasta las protestas del ministro de Exteriores contra la complacencia de las autoridades españolas con respecto a las actitudes subversivas de refugiados portugueses en España”. OLIVEIRA, P. A. (2000). Op. Cit., p.155.

¹³⁸²PENADO, D. J. (2016). Op. Cit. pp.162-163.

¹³⁸³Cf. OLIVEIRA, P. A. (2000). Op. Cit., p.156.

El estallido de la guerra civil en España hizo realidad todos los temores contemplados por las democracias europeas. Para el Estado Novo, este conflicto fue el inexorable epílogo tras la victoria del Frente Popular (en febrero de 1936). Este conflicto bélico le proporcionó a Salazar “la posibilidad de poder actuar sobre los acontecimientos en la Península Ibérica de forma singular y significativa”¹³⁸⁴. La postura de Salazar, con respecto a la guerra que sufrió España durante tres años, parecía ya estar bien definida, en su fuero interno, desde antes del alzamiento militar¹³⁸⁵.

4.7.2 La ayuda portuguesa en los comienzos de la Guerra Civil

Este punto podría ser resumido con la expuesto por José Medeiros Ferreira, “Salazar protagoniza divergencias con Londres sobre las medidas a tomar con el fin de garantizar la no intervención en la Guerra Civil, arrogándose la evidencia de conocer mejor la Península Ibérica que Gran Bretaña, sin embargo, esta posición no llegó a representar una intransigencia tan obstinada que lo separara de forma inconciliable con la política inglesa con respecto a España”¹³⁸⁶. Portugal, finalmente, acabó participando en la Comisión de No Intervención de Londres y aceptando la fiscalización de sus fronteras. El reconocimiento por parte de la diplomacia portuguesa al régimen de Burgos se hizo siguiendo los tiempos marcados por el Foreign Office¹³⁸⁷.

Aunque hemos empezado este apartado por el final, el comienzo podríamos situarlo en el levantamiento de las sanciones a Italia por la invasión de Abisinia. Este hecho debilitó hasta la postración a la SdN. Al respecto, Azaña escribió:

El Tratado de Versalles se cae a pedazos, y con él la SdN que lo custodia. En cuando a lo que podía esperarse de la aplicación del Pacto, era evidente que, no disponiendo

¹³⁸⁴MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p. 61.

¹³⁸⁵Esta postura contrasta con la Gran Bretaña que, “no intervendría militarmente en España, cualquiera que fuese la situación en que ese país se encontrase”. Telegrama del responsable de Negocios de Portugal en Londres, Calheiros, al Secretario General del Ministerio de Negocios Extranjeros, Londres, 22 de julio de 1936. Por su parte, Francia, e con simpatía la causa del Gobierno Español, mirando los acontecimientos como la lucha entre democracia parlamentaria y dictadura. Telegrama del Ministro de Portugal en París al Secretario General del Ministerio de Negocios Extranjeros, París 23 de julio de 1936:

¹³⁸⁶MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p. 62.

¹³⁸⁷Cf. PEREIRA, P.T. (1973). *Memórias. Vol.II*. Lisboa: Verbo, pp.17 y 23.

de un sistema de sanciones, o no pudiendo aplicarlo (viene a ser lo mismo), la SdN anuló su fin principal en cuanto el primer agresor quedó impune. Del caso de Manchuria se habló mucho en Ginebra. Comisiones, dictámenes...En la invasión de Abisinia pareció que las cosas se formalizaban. Quien o quienes hicieron fracasar la política de sanciones, o la emprendieron si los medios ni la decisión bastantes para llevarla a término, dejando sembrados inútilmente resentimientos nuevos y desprestigiada a la SdN, abrieron la puerta a la agresión contra España. Después de eso, era previsible que en Ginebra se hablaría poco y de mala gana del caso español¹³⁸⁸.

Un aspecto estudiado tanto por Ángel Viñas¹³⁸⁹ como por David Jorge ha sido la internacionalización de la Guerra Civil, ya que la “implicación italiana echa todavía más por tierra la interpretación de la Guerra de España en clave de simple guerra civil, dado que ni tan siquiera se trató de un golpe de Estado meramente endógeno”¹³⁹⁰. Pero aquí no vamos ni a revisar esa internacionalización, ni vamos a entrar en el debate sobre si la Guerra Civil fue una guerra mundial en suelo español¹³⁹¹. Nuestro objetivo en este punto es estudiar el papel de Portugal, tantas veces minusvalorado, en el inicio de la contienda para el aprovisionamiento y la logística de los sublevados.

Desde la frontera de Portugal se facilitaba el paso de las tropas que ascendían desde el sur hasta la capital de España. La asistencia dada por el régimen dictatorial portugués a los que se alzaron contra el Gobierno legítimo de España, lo situaba en una comprometida situación, incluso podríamos decir que peligrosa. La postura lusa, de forma irónica, chocaba de manera frontal con los ejes principales sobre los que giraba la política externa: “la tradición, tal como era interpretada por algunos de los responsables del Ministerio de Exteriores, decía que Portugal nada ganaba con interferir en los asuntos internos españoles y, mucho menos, en favorecer la instalación de un régimen en Madrid potencialmente hostil a Gran Bretaña”¹³⁹². Sin embargo, el apoyo de Salazar a Franco, más allá de intentar frenar la instalación de un “régimen comunista” en el país vecino, respondía a la acuciante llamada de

¹³⁸⁸AZAÑA, M. (2002). *Causas de la guerra de España*. Barcelona: DeBolsillo, pp.58-59.

¹³⁸⁹Vid. VIÑAS, A. (2013). “La convivencia fascista con la sublevación y otros éxitos de la trama civil”. VV.AA. *Los mitos del 18 de julio*. Barcelona: Crítica, pp79-182.

¹³⁹⁰PENADO, D. J. (2016). Op. Cit. P. 110.

¹³⁹¹Puede consultarse a PEREIRA, J. C. (coord). (2014). Op. Cit. pp.405-425.

¹³⁹²OLIVEIRA, P. A. (2000). Op. Cit., p.157.

los propios intereses del Estado Novo, cuya consolidación pasaba, en gran parte, por el triunfo del régimen autoritario en España.

El representante portugués en Londres fue a tantear la situación al Foreign Office días después del alzamiento militar de julio de 1936. Aquí, al preguntar acerca del talante que adoptaría Londres en caso de que se instaurase un régimen comunista en España, se le hizo saber que en ningún caso se llegaría a una intervención. En una segunda entrevista, la pregunta a sir George Mounsey fue más directa aún: ¿estaría Gran Bretaña dispuesta a cooperar en el exterminio de comunismo en España?¹³⁹³ Esta insistencia en buscar algún signo de anticomunismo en la diplomacia de su vieja aliada, respondía a la necesidad que Salazar tenía para poder afirmarse en la postura que ya había tomado con respecto al golpe de Estado¹³⁹⁴.

Desde los momentos iniciales del conflicto, el Palácio de Palhavã se convirtió en un infierno para los allí destinados por el Gobierno español. Tal y como informaba la embajada, desde el 27 de julio comenzaron a llegar con frecuencia aparatos rebeldes a la base de hidroaviones de Lisboa, y el primer día que llegaron a cargar bombas los hidroaviones españoles a Lisboa, se negaron a facilitárselas un oficial y tres sargentos portugueses, diciendo que era un acto criminal y que ellos no lo hacían, por cuyo motivo fueron arrestados por el gobierno portugués¹³⁹⁵.

Diversas pruebas de ese apoyo logístico y financiero fueron ofrecidas por Sánchez Albornoz. Este renombrado historiador recoge cómo “en el Algarve, el gobierno portugués ha requisado todas las gasolineras para el transporte de gasolina con destino a los revolucionarios”. En el mismo sentido, escribe que en el “palacio que en Estoril tiene la marquesa de Argüelles, donde se hacer la recluta de voluntarios, a quienes en el momento de salir para la frontera se les provee de armas, municiones y un puñal, saliendo ya vistiendo el uniforme fascista”. En cuanto al auxilio financiero, se describe cómo se han realizado

¹³⁹³Vid. MORADIELLOS, E. (1996). *La pérfidia de Albión*. Madrid: Siglo XXI de España editores, p. 57.

¹³⁹⁴Desde el plan conspiratorio del general Mola, el secretario general del Ministerio de Exteriores, Luis Teixeira de Sampaio, mantuvo un reiterado contacto con personajes como el marqués de Quintanar o el conde de Romanones. Vid. FUTSCHER PEREIRA, B. (2012). *A diplomacia de Salazar (1932-1949)*. Alfragide: Dom Quixote, p. 76.

¹³⁹⁵PENADO, D. J. (2016). Op. Cit. P. 160.

“activas gestiones en encaminadas a conseguir un empréstito de bancos y entidades financieras portuguesas con destino al movimiento revolucionario”¹³⁹⁶.

Pocos días después de que estallase la guerra, el Gobierno español se encontraba valorando el voto a favor de Letonia, en caso de que Portugal no fuese reelegido como miembro del Consejo de la SdN. Finalmente, Portugal fue reelegida para esta posición, lo cual no era muy beneficioso para los intereses de la República. Igualmente, esta reelección tampoco redundaba en beneficio de la propia institución ginebrina. Hay que recordar que Salazar venía siendo crítico con el *parlamentarismo internacional* de la SdN¹³⁹⁷.

El inmovilismo británico, recogido en estas palabras del premier: “no voy a meter a este país en una guerra con nadie por la SdN ni por cualquier otra cosa [...] Si hay alguna lucha que librar en Europa me gustaría ver a los bolcheviques y a los nazis en ella”¹³⁹⁸; no fue óbice para que Salazar apostase por ayudar al bando franquista. Esta ayuda, como recoge Delgado, se sustanció en forma apoyo logístico, especialmente en productos derivados del petróleo¹³⁹⁹. Según Medeiros Ferreira, esta labor de suministros (diplomacia del petróleo) de “productos petrolíferos a los rebeldes franquistas repercutió en la consolidación de la industria nacional en el sector, SACOR”¹⁴⁰⁰.

Otro ejemplo de cómo Portugal entorpecía la labor diplomática del Gobierno republicano, fue registrado por el embajador estadounidense en Lisboa: “Radio Club de Portugal había sido más radical en sus denuncias al Gobierno de Madrid que Radio Sevilla”¹⁴⁰¹. Finalmente, después de la toma de Badajoz, que contó con la ayuda portuguesa, Álvarez del Vayo denunció en Ginebra la postura lusa en un conflicto fuera de sus fronteras. Fue a partir de agosto cuando Londres y Francia comenzaron a aumentar la presión para que Portugal se adhiriese al Comité de No Intervención.

¹³⁹⁶Jorge Bleck, director general de la Caja de Depósitos de Portugal, colaboró para se obtuviese esa primera ayuda económica. FFLC (Fundación Francisco Largo Caballero), Fondos de Claudio Sánchez Albornoz, 50-3

¹³⁹⁷FUTSCHER PEREIRA, B. Op. Cit., p.23.

¹³⁹⁸GILBERT, M (1976). *Winston Churchill: prophet of truth, 1922-1939*. Londres: Heinemann, p.777.

¹³⁹⁹Vid. DELGADO, I. (s.d). *Portugal e a guerra civil de Espanha*. Lisboa: Europa-América.

¹⁴⁰⁰Fue la primera empresa petrolífera portuguesa y estuvo “politizada por el régimen salazarista”. MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p. 62.

¹⁴⁰¹BOSCH, A (2012). *Miedo a la democracia: Estados Unidos ante la Segunda República y la guerra civil española*. Barcelona: Crítica, p. 215.

Por lo tanto, aunque el apoyo militar portugués fue menor que el realizado por Alemania e Italia, no dejó de ser crucial en los primeros compases del conflicto¹⁴⁰². “Aparte de una Misión Militar Portuguesa de Observación en España, enviada cerca del bando franquista, por la que se debieron pasar algo más de una centena y media de oficiales, el salazarismo promovió el enrolamiento de voluntarios (los famosos viriatos)”¹⁴⁰³.

4.7.3 Portugal en el Comité de No Intervención

La extensa frontera luso española, la más amplia que España comparte con sus dos vecinos, jugó un papel esencial en las primeras semanas tras el inicio de la guerra¹⁴⁰⁴. Esta circunstancia hacía indispensable la inclusión de Portugal en el acuerdo de No Intervención promovida por Francia y Gran Bretaña. Sin embargo, Salazar, en connivencia con A. Monteiro, hizo lo posible para postergar su integración. La excusa de Portugal, dentro de la esfera político-diplomática, aducía que la guerra que acababa de estallar en España constituía una cuestión vital para los intereses de Portugal, ya que en caso de que los republicanos resultasen victoriosos, esto pondría en serio peligro la libertad, el orden social portugués, y su independencia¹⁴⁰⁵. Este esfuerzo diplomático no tenía otra intención que la de presentar el triunfo comunista como un peligro para la estabilidad no solo de Portugal, sino también para el “equilibrio de las fuerzas europeas”¹⁴⁰⁶.

Cuando la guerra estalló, las posturas de los países europeos con respecto a ésta variaron en cuanto a la decisión a tomar: la ayuda portuguesa a los nacionales ya estaba tomada desde hacía mucho tiempo (poniendo los medios políticos y diplomáticos al servicio de la causa nacionalista); Francia sopesaba si dejarse guiar por sus simpatías hacia los republicanos, o hacer caso a las advertencias de Londres; Rusia, al contrario que Portugal, no escondió su apoyo a la izquierda republicana.

¹⁴⁰²“La historiografía de los últimos años ha puesto en su sitio el notable alcance de la aportación portuguesa al triunfo de la España de Franco”. Vid. GÓMEZ TORRE, H. de (2006). Op. Cit., p.196.

¹⁴⁰³Ibid.

¹⁴⁰⁴“Favoreció, al inicio de la contienda, la conexión entre las dos zonas del territorio dominado por los nacionales, mientras que se cerraba a los republicanos que huían”. Ibid.

¹⁴⁰⁵Cf. Dez anos de política externa (1936-1947). (1976). Lisboa: Imprensa Nacional III, p.90-91.

¹⁴⁰⁶GÓMEZ DE LAS HERAS, S. Op. Cit., p.278.

A finales de agosto se intensificó la presión por parte de Eden para obtener la aquiescencia de la anexión lusa en el comité. Monteiro, de marcado carácter anglófilo no suponía un problema; la dificultad radicaba en la postura reticente de Salazar. Incluso Alemania e Italia instaron a tal incorporación, cansados de tener que defender “al amigo ausente”¹⁴⁰⁷. Portugal, para justificar su actuación alegaba que, al igual que la alianza luso-británica significaba la seguridad de las colonias portuguesas, la amistad con los sublevados, garantizaría la consolidación del régimen de Salazar. El 7 de agosto, en una conversación entre Monteiro y el encargado de Asuntos Británicos, Charles Dodd, el portugués le reclamaba la confirmación de la alianza con Gran Bretaña a cambio de la adhesión de Portugal al Comité de No Intervención:

[...] Es natural que el gobierno portugués quiera mantener una política externa de unidad con el Gobierno de Londres. Pero en la hora difícil que atravesamos precisa saber antes de tomar una solución, si el gobierno inglés garantiza que a las veinticuatro horas que se siguieran a un ataque venido de España y dirigido sobre nosotros, o ante una sublevación provocada en el país por los extremistas españoles, la escuadra inglesa estaría aquí para defender nuestros puertos, el ejército inglés combatiría a nuestro lado, la flota aérea británica repelería los ataques de que seríamos víctimas¹⁴⁰⁸...

¹⁴⁰⁷FUTSCHER PEREIRA, B. Op. Cit., p.98-99.

¹⁴⁰⁸El diplomático británico responde con una pregunta; “... Si, con respecto a la seguridad de Portugal, el Gobierno inglés diera las garantías pedidas, ¿se adhería este Gobierno al Acuerdo de No Intervención que le he propuesto? “Se examinará el problema”, respondió Monteiro. Conversación entre Monteiro y el ministro de Asuntos Exteriores de Inglaterra en Lisboa. Lisboa, 7 de agosto de 1936. DAPE, vol 3, doc n. °11, pp.88-93. El compás de espera en el que se mantuvo Portugal fue debido, principalmente, por la exigencia de aclarar, “antes de asumir cualquier compromiso internacional, la adhesión de Rusia al tratado de No Intervención, la garantía por parte de Inglaterra de la protección de los intereses portugueses, y la neutralidad de la zona de Tánger. Respecto al primer apartado, Portugal considera que mientras Rusia ayude a uno de los contendientes españoles, y especialmente por su situación geográfica, no puede sentirse ajeno a la lucha peninsular y sobre todo cuando, dado el carácter que está adquiriendo el conflicto, es previsible que lleve al escenario ibérico a otros países europeos; la victoria de las izquierdas supondría una amenaza a su integridad territorial, pero también, según el razonamiento salazarista, pondría en peligro el orden internacional, pues la constitución de una federación de repúblicas ibéricas sería el primer paso para el dominio de Europa. El esfuerzo diplomático portugués va dirigido en este caso a presentar el triunfo comunista como un peligro no solo a la independencia de su nación sino también para el equilibrio de las fuerzas europeas, con ello, además, justifica y, sobre todo legítima, su simpatía por el movimiento nacionalista”. GÓMEZ DE LAS HERAS, S. Op. Cit., p.278

En la adhesión oficial del régimen portugués al comité, realizado el 21 de agosto de 1936, A. Monteiro expresó que ésta se hacía con la intención de evitar graves complicaciones internacionales¹⁴⁰⁹.

La hemos dado porque Gran Bretaña y Francia nos han asegurado que el acuerdo podría evitar graves complicaciones internacionales y contribuir a acortar la duración de las hostilidades, No quisimos, por tanto, tomar la responsabilidad de retardar o impedir el advenimiento de un estado de cosas que se anunciaba tan feliz¹⁴¹⁰.

Sin embargo, con base en esta justificación, Portugal “introdujo explícitas cautelas que implicaban de hecho un claro anuncio de que Lisboa se reservaba la capacidad de denuncia unilateral del acuerdo”¹⁴¹¹: dada la situación geográfica del país, Portugal no podía permitir que la victoria del comunismo o de la anarquía en España pusiese en peligro la estabilidad del régimen, ya que esto obligaría a Lisboa a defenderse. Como señala Pedro Aires de Oliveira, la farsa de la No Intervención, acabó con Portugal adhiriéndose a un acuerdo, pero “bajo unas condiciones tan ambiguas que prácticamente se arrogaba el derecho intervenir libremente en el conflicto, al mismo tiempo que se daba un paso en el reconocimiento de las autoridad de Burgos”¹⁴¹².

[...] no podíamos renunciar a la idea de que la victoria del comunismo o de la anarquía en España representaba para nosotros la guerra. Por ello no tenemos deseo alguno de ver nuestras fronteras invadidas, nuestras ciudades saqueadas, nuestros antiguos monumentos destruidos, nuestras mujeres violadas, nuestros compatriotas asesinados despiadadamente. El Gobierno debe a todo precio salvaguardar la independencia nacional, defender en el país la civilización occidental, asegurar el orden público, como servicios supremos hechos a favor de la paz general¹⁴¹³.

¹⁴⁰⁹“Para el 3 de septiembre, la declaración francesa de no intervención contaba con el visto bueno de un total de veintisiete países: Francia, Gran Bretaña, Italia, Portugal, Unión Soviética, Albania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Suecia, Turquía y Yugoslavia”. David. J. (2016). Op.Cit., p, 174.

¹⁴¹⁰Cit. David. J. (2016). Op.Cit., p. 163.

¹⁴¹¹TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.191.

¹⁴¹²OLIVEIRA, P. A. (2000). Op.Cit., p.161.

¹⁴¹³Nota sobre las condiciones de la adhesión de Portugal al acuerdo de No Intervención. DAPE (Dez anos de política externa) Ano. VI. 3, doc. n° 198, pp.173-175. Cit. OLIVEIRA, P. A. (2000). Op.Cit., p.160.

Poco antes, con la caída Badajoz en mano de las tropas nacionalistas sublevadas, se pudo unir las tropas con las tropas nacionalistas del norte, contralándose, de esta manera, toda la frontera compartida con Portugal. Por ello, como bien señala David Jorge, “el cinismo no podía alcanzar (se refiere a Monteiro) más alto grado de en alguien que había sido bien informado, apenas un mes atrás, de las ejecuciones masivas y demás barbaridades cometidas por las tropas sublevadas en Badajoz”¹⁴¹⁴. El propio Monteiro no tuvo reparos en exponer delante de la SdN lo siguiente:

*Si la tradición, la cultura, la fuerza, la voluntad de orden y de justicia, la ambición de unidad y grandeza la riqueza, en fin, de un país que se eleva contra un gobierno, éste ya no es gobierno*¹⁴¹⁵.

En cuanto al atroz episodio de Badajoz, Bernardo Futscher Pereira, narra cómo la diplomacia lusa hacía oídos sordos a las quejas de Sánchez Albornoz, cuando acudía al Palácio das Necessidades para dar cuenta de los horrores cometidos por los sublevados en Badajoz¹⁴¹⁶.

Días después de hacerse oficial la anexión al Comité, Salazar justificó dicha postura mediante un comunicado como motivo del levantamiento militar en España:

*El primer punto que hay que aclarar es el carácter de lucha civil española y el alcance y significación política que tendrían la victoria de uno de los adversarios. Un hecho parece evidente, y es éste: aunque el levantamiento del Ejército de España no representase, inicialmente, lo que vemos en la actualidad, representaría, forzado por las circunstancias, no una lucha contra la democracia parlamentaria, sino una lucha contra el comunismo en España*¹⁴¹⁷.

¹⁴¹⁴JORGE, D. (2016). Op. Cit., p.164.

¹⁴¹⁵PIKE, D. (1975). *Les français et la guerre d'Espagne, 1936-1939*. París: Presses Universitaires de France, p.74.

¹⁴¹⁶Fue un periodista portugués, Mário Neves, fue de los primeros testimonios directos de la masacre de Badajoz. Entrevistó al general Yagüe sobre el terreno-quien justificó los hechos sin darles mayor importancia-y publicó dos crónicas-pasadas por censura-en el Diário de Lisboa, pero la tercera ya fue censurada de forma íntegra. La realidad resultaba demasiado macabra para los tan católicos valores del país. FUTSCHER PEREIRA, B. Op. Cit., pp.89-90.

¹⁴¹⁷Diario Le Temps, edición del 24 de septiembre de 1936.

No obstante, a pesar de la aceptación de la fórmula de neutralidad transitoria propuesta por el Comité, Portugal siguió actuando bajo un espíritu de oposición: no participó en la primera reunión del Comité, realizada en la Sala Locarno de Londres, el 9 septiembre, y siguió con esta actitud tan obstruccionista¹⁴¹⁸, hasta que la presión de Gran Bretaña se hizo más acuciante. La ausencia a estas sesiones¹⁴¹⁹ abrió una irreconciliable brecha entre Monteiro y Salazar. El primero, abiertamente anglófilo, no ocultaba su talante colaborativo, sin embargo, las instrucciones dadas por Salazar a este respecto eran claras: “en cuanto que las reglas de funcionamiento del comité no quedasen reflejadas en un documento público, el Gobierno portugués continuaría indisponible para participar en sus sesiones¹⁴²⁰”. En vista de esta irreductible actitud, se redactó una declaración en la que se explicaban las reglas del Comité y el derecho de Portugal a participar en ella¹⁴²¹. Con esta carta bajo el brazo, Monteiro, sintiendo que las exigencias de Salazar se habían cumplido, autorizó al encargado de Exteriores en Londres a que acudiese a la siguiente sesión del comité. Pero Teixeira de Sampaio, siguiendo órdenes de Salazar, envió un telegrama Francisco Calheiros e Meneses anulando lo dispuesto por Monteiro¹⁴²². Salazar, en un texto muy poco diplomático, volcó lo que él consideró una humillación ante el gobierno británico:

[...] más valioso para el comunismo ibérico que un cargamento de armas y municiones sería la transformación política operada en Portugal que volviese vulnerable la retaguardia de todo el ejército español... una pregunta indiscreta: también en ese caso ¿interesaría tanto como ahora que nos adhiriéramos al compromiso de No-Intervención? [...] no nos podríamos creer que constituimos, país tan modesto como somos, estorbo mayor en su funcionamiento y en sus decisiones. No solo el acuerdo de No-Intervención y la vigencia del decreto que lo hace cumplir

¹⁴¹⁸Las ausencias de Portugal en las reuniones del Comité, que levanta las protestas de los asistentes, eran debidas a la actitud de Salazar ante ese nuevo organismo supranacional: la falta de fundamentación jurídica le daba a Portugal cobertura a actuar de manera soberana y no renunciar a las condiciones con las que entró a formar parte de ese organismo.

¹⁴¹⁹Que eran de carácter consultivo [...] “pero la comisión no os obliga a nada. Es un simple clearing...” —dice el Embajador Británico— “No es así. Nos obliga a tratar con países con quien no queremos trata. Nos obliga a escuchar sus críticas, a sufrir sus acusaciones, a prestar atención posible-mente a sus recomendaciones. Desde que entremos en la Comisión tenemos que considerarnos iguales a los otros miembros. No queremos». Conversación entre el Ministro de Asuntos Exteriores de Portugal y el Embajador Británico en Lisboa. Lisboa, 11 de septiembre de 1936

¹⁴²⁰OLIVEIRA, P. A. (2000). Op.Cit., p.162.

¹⁴²¹DAPE, vol 3 doc, n°406 Carta de WS Morrison (presidente de Comité) a Armindo Monteiro. Cit. OLIVEIRA, P. A. (2000). Op.Cit., p.162.

¹⁴²²Ibid, doc, n° 417. Telegrama n°99 del secretario general del ministro de Asuntos Exteriores al encargado en Londres, 28 de septiembre de 1936, p.366. Cit. OLIVEIRA, P. A. (2000). Op.Cit., p.162.

*en Portugal son independientes del Comité, si no que en el caso presente, estando en él los países productores de armamento, estando en el por igual representados los mayores intereses en presencia de cuya actuación nuestra situación de posible país de tránsito es absolutamente secundaria*¹⁴²³...

Finalmente, el 28 de septiembre de 1936, un representante de Portugal fue autorizado a asistir a Londres, aunque el anuncio de su comparecencia no fue nada ortodoxo. Armindo Monteiro, con la sensación de haber sido desaprobado y desautorizado, sin posibilidad de poder desarrollar un firme papel en la diplomacia del régimen, pidió su dimisión. Las diferencias con respecto a Ginebra, eran insalvables entre estos dos políticos¹⁴²⁴. Casi un mes más tarde, el 6 de noviembre de 1936, fue nombrado embajador portugués en Gran Bretaña.

4.7.4 La SdN: último refugio para la República

Aunque la política de No Intervención en España tomó el control de la agenda internacional. La “farsa de la No Intervención”, orquestada por Francia y Gran Bretaña, se hizo al margen del organismo internacional de Ginebra y eludiendo muchos aspectos del derecho internacional. El Comité de Londres, calificado por Álvarez del Vayo, como “monstruosidad jurídica” no tuvo ni en cuenta la consideración del envío de informes “de tipo alguno a la SdN acerca de sus trabajos y resoluciones”¹⁴²⁵. De acuerdo con Ángel Viñas, “no se trataba más de una suma de decisiones gubernamentales a título individual, cuya actuación equivalía a negar a un Estado soberano su derecho inmanente a la legítima defensa”¹⁴²⁶.

¹⁴²³Nota oficiosa de la Presidencia del Consejo. «Los Acontecimientos de España y la No-intervención». Lisboa, 22 de septiembre de 1936. Aquí, en resumen, carga contra la actitud apaciguadora de Gran Bretaña, y la política intervencionista que sigue Francia guiada por sus intereses particulares. Cit. FUTSCHER PEREIRA, B. Op. Cit., pp.52-56.

¹⁴²⁴Monteiro llegó a afirmar, en 1935, que “con la fundación de la SdN se inauguró un en el mundo un sistema de garantías mutuas y de seguridad colectiva al cual estamos ligados. Con respecto al tema de las sanciones, en torno al conflicto ítalo-etíope, señaló que “no podemos permitir que sean heridos ciertos principios al menos sin protesta, y hay otros por los que debemos luchar hasta el fin”. Salazar, sin embargo, con una visión atlántica, se mostraba reticente ante cualquier acercamiento a la SdN. Vid. FUTSCHER PEREIRA, B. Op. Cit., pp.52-56.

¹⁴²⁵PENADO, D. J. (2016). Op. Cit., p181.

¹⁴²⁶VIÑAS, A. (2012). *La República en guerra: contra Franco, Hitler, Mussolini y la hostilidad británica*. Barcelona: Crítica, p.32. Cit. JORGE, D. (2016). Op. Cit., p. 181.

El ministro de Estado, Julio Álvarez del Vayo¹⁴²⁷, inició una embestida diplomática, como medio propagandístico, en defensa de la causa republicana ante la SdN. Para ello, no dudó en convocar al Consejo para que tomase medidas ante la situación de guerra civil que se estaba produciendo en suelo español:

La sesión 93 sesión extraordinaria del Consejo de la SdN, fue convocada a requerimiento del Gobierno de Valencia, para la aplicación de lo que apuntaba el párrafo 2 del artículo 11 del Pacto: “se declara, asimismo, que todo miembro de la sociedad tiene derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo sobre cualquier circunstancia de naturaleza que pudiese afectar las relaciones internacionales y que amenazara perturbar en adelante la paz o la buena inteligencia entre las naciones de la cual depende la paz”¹⁴²⁸.

Sin embargo, en esta reunión extraordinaria de la SdN, convocada a requerimiento del Gobierno de Valencia, tanto el británico Edwards, como el presidente de turno del Consejo, presentaron un proyecto de resolución haciendo hincapié en que el artículo 11 hacía referencia a guerras internacionales, por lo que se advertía a todos los Estados la obligación de quedarse al margen en los asuntos internos de España.

Llegados a Ginebra, procuramos, sin demora, al secretario general para cosechar informaciones sobre la marcha probable de los trabajos y negociaciones, emprendidos en vista de llegar a una solución que evitase las complicaciones, susceptibles de embrollarse en torno a la grave cuestión de la guerra civil de España. El secretario general se mostró optimista en su forma habitual. Entendía que el Consejo debía afirmar de manera inequívoca, que no le competía intervenir en las cuestiones internas de España y, por lo tanto, en la guerra civil que la asolaba y solo a los españoles repercutía. Sin embargo, en los términos del artículo 11, era de su competencia examinar la situación resultante de la intervención de extranjeros en ese conflicto interno, en tanto que esa intervención pudiese poner en riesgo la paz. Se tenía información de que el delegado español haría una exposición moderada de sus

¹⁴²⁷Su designación estuvo motivada “por su conocimiento de idiomas y por tener una experiencia extensa de vida internacional”. LARGO CABALLERO. F. (1961). *Correspondencia secreta*. Madrid: NOS, p.224.

¹⁴²⁸Informe confidencial de Augusto Vasconcelos para el MNE. Lisboa 4 de Enero de 1937. Proc.3, N°2 AHMNE. S1. E33. P5/84939.

quejas y que no se referiría a Portugal. Suponía que el Consejo más allá de reafirmar los principios a los que ya se refirió, votaría un proyecto de resolución en el que declinaría en el Comité de No Intervención de Londres toda acción a ejercer en el sentido de evitar la intervención de extranjeros en el conflicto. Podría, además de lo dicho, declarar que veía con la mayor simpatía las tentativas de mediación emprendidas por los Gobiernos de Francia y de Inglaterra y podría autorizar al secretariado a prestar, por intermediario de sus organización técnicas, todo auxilio posible a las intervenciones de orden humanitaria, que las grandes instituciones internacionales, como la Cruz Roja, se propusiesen realizar. No juzgaba, ni que se pudiese ir más lejos, ni que el delegado español insistiese en una acción más larga, para no correr el riesgo de no ser abatido¹⁴²⁹.

Este informe confidencial también es interesante para comprender cómo lo discutido en privado tenía más valor que lo debatido en público:

Como siempre sucede en estos trances, la discusión entre bastidores estaba más encendida que en la escena. Fue sobretodo en esta sesión secreta, en casa del secretario general, para la elaboración del proyecto de resolución, que las divergencias se acentuaron. El sr. del Vayo pretendía una fórmula de apoyo a su Gobierno, que no obtuvo y el sr. Edwards, que presidía el Consejo, quería que en la resolución se inscribiese una línea relativa a los refugiados en la legaciones o embajadas, y una referencia explicada en el artículo 10. El ministro de español amenazó con el abandono del Consejo, si semejantes disposiciones fuesen adoptadas, por entender que se referían a asuntos de exclusiva competencia de soberanía nacional. No sé si le citaran la línea del preámbulo del Pacto, que dice: “Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos”. Si lo citaron, ignoro cómo el sr. del Vayo consiguió demostrar que las reglas del derecho internacional excluyen el derecho de asilo. Y si no se consiguió, como es que un Estado, que incluyó en su constitución el Pacto de la SdN se permite considerar como papel de deshecho uno de sus preceptos fundamentales, en el propio momento en que apelaba para su aplicación. Sea como fuere, el sr. Edwards transigió en reducir su

¹⁴²⁹Ibid.

intervención a una apelación del sr. del Vayo, sin exigir una resolución formal. No desistió, sin embargo, de elevar la cuestión, que las instrucciones de su Gobierno y del presidente Alessandri lo obligaron a tratar en sesión pública. Hay que reconocer que el sr. Edwards se desempeñó en su misión con dignidad y corrección y que la respuesta del sr. del Vayo, que deludió una actitud clara causó una desagradable impresión. En cuanto al artículo 10, transigió también en la referencia de que se limitase a una transcripción parcial de sus disposiciones, como se ve en la línea 3ª del primer párrafo de la resolución¹⁴³⁰.

Por lo tanto, a raíz de este documento, puede observarse cómo el Consejo, desatendiendo la misión para la que fue creado, apartó esta cuestión para el Comité de No Intervención de Londres. En cambio, sí que se mostró dispuesto a interceder en las cuestiones de carácter humanitario¹⁴³¹.

En cuanto a la actitud de Portugal, más allá de permanecer como mero espectador, no tenía la intención de querer participar en ninguna de las discusiones mantenidas en el seno del Consejo de la SdN:

El secretario general desearía que Portugal tomase parte en la discusión y solución del asunto, ya sea porque su colaboración en el Consejo es de las más apreciadas, o porque representaba al grupo de países adversos al Gobierno de Valencia, lo que se le figuraba útil, bajo el punto de vista de la imparcialidad del Consejo. No sabía, sin embargo, que no deseábamos intervenir y que, en ausencia de cualquier alusión, esa intervención de tornaría imposible. Cumpliendo las instrucciones que v. Exª declaró, no requeriremos nuestra presencia en el Consejo, a menos que cualquier alusión, o decisión que nos afectase se volviese necesaria¹⁴³²...

La República española, viéndose privada de poder intervenir en la farsa del Comité de No Intervención, el único medio donde podía expresar sus quejas y dejarse oír, estaba

¹⁴³⁰ *Ibid.*

¹⁴³¹ “Incluso denunció el supuesto hecho de que Madariaga había tenido que salir de España tras ser amenazado de muerte a instigación de ciertos artículos publicados por Araquistáin, pariente de Álvarez del Vayo” Cit. PENADO, D. J. (2016). Op. Cit., p181. Cf. VEATCH, R. (1990). “The League of Nations and the Spanish Civil War, 1936-9”. *European History Quarterly*, Vol. XX. n°2, p. 192.

¹⁴³² Informe confidencial de Augusto Vasconcelos para el MNE. Lisboa 4 de Enero de 1937. Proc. 3, N°2. AHMNE. S1. E33. P5/84939.

representado por la SdN que, como expresó Schwartz era “la única tribuna de opinión pública de enormes repercusiones propagandísticas y de un espíritu democrático y pacífico reo y fuertemente sentido”¹⁴³³. Hasta este organismo se dirigió Álvarez del Vayo, aunque el papel en la toma de decisiones había sido redirigido al Comité de Londres, para que todos los Estados miembros escuchasen sus quejas. Una vez expresadas éstas, la opinión de Portugal no sólo fue contraria a la del representante de la República, sino muy crítica con la tesis que se quería mantener en la SdN:

La tesis sustentada por el sr. Álvarez del Vayo fue ya conocida: España es el campo de una guerra internacional, provocada por las potencias fascistas para derrumbar una democracia republicana, victoriosa en las últimas elecciones. Tesis que se reduce a una simplicidad, más allá de ser megalómana, los complejos problemas, que se contienen en la lucha trabada en el territorio español. Conflicto internacional, todos los miembros del Consejo lo reconocieron; conflicto de ideología, fue negado por los representantes franceses, por Gran Bretaña, y por el propio Álvarez del Vayo. Conflicto ruso-alemán, además de intereses materiales y políticos, que de ideologías, es lo que me parece que domina cada vez más la situación y por eso mismo se vuelve más peligrosa para la paz de Europa. En la discusión, los delegados de Gran Bretaña y de Francia insistieron vivamente en los resultados conocidos por la iniciativa de no intervención, llegando a atribuir a la acción del Comité de Londres el éxito de no haberse generalizado el conflicto como lo que contestaron formalmente a las afirmaciones del sr. del Vayo, que le negó cualquier utilidad. El delegado de Polonia, el sr. Komarnicki, que se arroga el título de fiscal jurídico de las discusiones, algunas veces con acierto e inteligencia, pretendió alejarse de la cuestión del Consejo, pero no consiguió esta vez afirmarse en texto legales que se opusiesen a la letra clara del artículo 11¹⁴³⁴.

Así pues, ateniendo al comportamiento de A del Vayo, no se sustenta la afirmación de Zara Steiner cuando escribió que la “República no quería que la cuestión española se saliese del marco del Comité de No Intervención”¹⁴³⁵. Para la República, la SdN se reveló como el

¹⁴³³SCHWARTZ, F. (1999). *La internacionalización de la Guerra Civil Española*. Barcelona: Planeta, 1999, p. 197.

¹⁴³⁴Informe confidencial de Augusto Vasconcelos para el MNE. Lisboa 4 de Enero de 1937. Proc. 3, N°2. AHMNE. S1. E33. P5/84939.

¹⁴³⁵STEINER, Z. (2013). *The triumph of the dark: European International History 1933-1939*. Oxford: Oxford University Press, p. 2016.

“único altavoz internacional”, aunque éste solo le dejase sentir su inoperatividad y, como preludio de lo que sucedería con la República, solo registrase el fracaso de las protestas republicanas:

El secretario y los principales delegados (Inglaterra y Potencias neutras), sinceramente convencidos de los peligros de la guerra civil en España y por tanto de la necesidad de terminarlo, se mostraron satisfechos con los resultados del Consejo. Incluyó a Francia en el número de satisfechos, a pesar de manifestaciones de algunos de sus hombres del Gobierno, porque creo que es el Quai d'Orsay, con el partido radical socialista y con el centro, que exprimen a la gran mayoría de la opinión francesa, que está ansiosa por desembarazarse de una aventura que amenaza terminar por la constitución en España de un frente germanófilo o bolchevista. Y, a pesar de la influencia del partido comunista sobre la marcha del Gobierno, tanto una como otra solución serían acogidas como desastrosas por los hombres de la calle francés. La moción votada por el Consejo, con la reafirmación clara de los principios sólidos establecidos en los artículos y en el preámbulo del Pacto, con el expreso apoyo del Comité de No Intervención y de simpatía por los esfuerzos de mediación e con la deliberación de colaborar por sus excelentes organizaciones técnicas en todas la intervenciones humanitarias, destinadas a atenuar los horrores de la guerra, mantuvo a la SdN, dentro de los límites de su acción política e hizo abortar las tentativas de entrar en un conflicto de orden interno de un Estado, como evidentemente proponían los dirigentes del Gobierno de Valencia. El sr. Vayo no se retiró como triunfador, pero dudo que se le hayan deshecho las desilusiones¹⁴³⁶.

No obstante, aunque Ginebra parecía no hacer caso a las denuncias vertidas por Álvarez del Vayo, las impresión general de la prensa internacional acerca de la Guerra Civil española era que ésta se trasformó en una guerra ruso-alemana en territorio español en la cual prestaban concurso franceses, belgas y checos, por un lado; y, por otro lado, los italianos. En tono irónico, como crítica de esta situación, se repetía que “los españoles están dispuestos a resistir hasta el último...ruso, o alemán”¹⁴³⁷. A principios de 1937, además de no saber quién

¹⁴³⁶Informe confidencial de Augusto Vasconcelos para el MNE. Lisboa 4 de Enero de 1937. Proc. 3, N°2. AHMNE. S1. E33. P5/84939.

¹⁴³⁷Ibid.

ganaría la guerra, lo que sí era una certidumbre es que la guerra sería larga. La opinión de Vasconcelos sobre la inevitabilidad de una guerra en Europa es sobrecogedora:

[...] la guerra será larga y es opinión de todos, que ninguno de los actuales contendientes, ni Franco, ni Azaña, saldrá vencedor. La solución será finalmente la encontrada por otros caudillos, si Europa consigue alejar a los extranjeros que le prendieron fuego. Así lo creo. Nadie quiere hacer una guerra, unos porque no quieren, otros porque no pueden. Los dos grandes peligros de la guerra en Europa, Alemania y Rusia, todavía no pueden, los otros no quieren¹⁴³⁸.

Gran Bretaña, a pesar de haber impedido que la República española prosperase ante la SdN, como miembro del Consejo que era, para que se le aplicara el Pacto, no dejaba por ello de sentir la aproximación de lo inexorable cuando analizaba cómo se desarrollaba la guerra civil española. En una entrevista privada sobre la cuestión española Stein le mostró su preocupación a Vasconcelos:

El sr. Stein se mostró pesimista a juzgar por el cariz que está tomando la cuestión con Alemania dominando el campo nacionalista, no ve otra solución que el campo de batalla “Ojalá se encontrase otra, añadió; no la refutaríamos¹⁴³⁹.

Estas palabras recuerdan aquellas otras del capitán británico Liddell Hart, quien afirmó que la contienda que tuvo lugar en suelo español fue la primera ocasión desperdiciada para destruir con un coste mínimo de esfuerzo y de pérdidas las dictaduras de Hitler y Mussolini¹⁴⁴⁰.

En cuanto al bando nacional, su actitud para con Ginebra fue ir persuadiendo a la Secretaría, como a los diferentes delegados, que ante la inminencia de la victoria del bando franquista, sería legítimo que le fuese reconocido un lugar dentro de la SdN. En una conversación mantenida entre Vasconcelos y Juan Teixidor¹⁴⁴¹, quien representaba al “Gobierno de Burgos” en Ginebra, el portugués le informó de cómo estaban desarrollando los acontecimientos en el organismo ginebrino:

¹⁴³⁸Ibid.

¹⁴³⁹Ibid.

¹⁴⁴⁰Cit. MORADIELLOS, E. (1996). Op. Cit, p. 302.

¹⁴⁴¹Que vivía desde hacía muchos años en Ginebra.

Me vino a ver para que le informase de la marcha de las discusiones en el seno del Consejo y de las futuras perspectivas políticas de los asuntos en Ginebras. Le di cuenta de todo lo que sabía hasta la presente; en cuanto al futuro le dije, que lo más le importaba conocer eran lo que se estaba proyectando. El sr. Teixidor me respondió que no están todavía asentados los principios del gobierno nacionalista en relación a la SdN. Pretendía que para la reunión de la Asamblea extraordinaria de enero, en la que se estudiaría la admisión de Egipto, el gobierno nacionalista estuviese presente como legítimo representante de España, y en esa calidad reivindicaba un lugar en la Asamblea¹⁴⁴².

La insistencia del bando nacional (descreído, al igual que Salazar, de todo lo que oliese a parlamentarismo) de querer integrarse en un organismo que estaba prácticamente herido de muerte, se leía, al igual que le pasó a la Dictadura Militar en Portugal, en clave de legitimación: que mejor manera que adquirir reconocimiento a los ojos del mundo que ser admitido dentro una institución supranacional y multilateral que aglutinaba en su seno a la mayoría de los Estados del orden internacional.

4.7.5 Portugal renuncia a ser el único interlocutor privilegiado

En este tira y afloja mantenido en torno a la cuestión del Comité de No Intervención, Portugal entró en una fase de distanciamiento, pero sin caer en la temeridad de aislarse diplomáticamente de Londres, ni de alinearse con las potencias fascistas, ya que esto hubiese supuesto, como señala Hipólito de la Torre, una deslegitimación e invalidación de “sus esfuerzos a favor de los militares españoles”¹⁴⁴³. Pero, lo que Portugal no ocultó fue su intención de ejercer un protagonismo, en calidad de intermediaria, a pesar de su condición de pequeña potencia, con la excusa de conocer al país vecino mejor que cualquier otra grande potencia. Nadie se fiaba del valor de la adhesión de Salazar en el comité y esta falta de confianza estaba justificada porque Salazar en ningún momento pensó en abandonar su actitud *pronacionalista*. Como bien recoge Gómez de las Heras, Salazar se adaptó a las

¹⁴⁴²Informe confidencial de Augusto Vasconcelos para el MNE. Lisboa 4 de Enero de 1937. Proc. 3, N°2. AHMNE. S1. E33. P5/84939.

¹⁴⁴³TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.197.

nuevas circunstancias de la No-Intervención y percibió las ventajas de defender la causa nacionalista dentro de la política internacional¹⁴⁴⁴.

Cuando parecía que la concordia internacional llegaba en torno al organismo encargado de vigilar por la neutralidad de la guerra civil, Salazar, que asumió las riendas de la política exterior tras la dimisión de Monteiro, rompió las relaciones con el Gobierno de Madrid. “La situación cada vez más complicada en España y las acusaciones del Gobierno de Madrid crearon un malestar creciente entre los dos países ibéricos. Por otra parte, las denuncias de Rusia por las infracciones del acuerdo, llevan al total deterioro y Lisboa, que se presenta como parte ofendida, rompe con el Gobierno de Madrid”¹⁴⁴⁵. Aunque esta ruptura, sustanciada en las siguientes palabras: “en estas circunstancias es imposible al Gobierno de Lisboa mantener relaciones diplomáticas normales con el Gobierno que vuestra excelencia representa: desde ahora mismo las considero suspendidas”¹⁴⁴⁶, se produjo a finales de octubre de 1936, no fue hasta junio de 1938¹⁴⁴⁷ (luego que Gran Bretaña lo hiciera dos meses antes) cuando Portugal reconoció de iure el régimen de Franco.

Sin entrar en la evolución pormenorizada de la guerra civil (la historiografía es abundante con respecto a su desarrollo), con la derrota del frente del norte, todo hacía indicar que la victoria del bando franquista era cuestión de tiempo, lo cual llevaría consigo la implantación de un régimen de corte fascista en España. A partir de aquí, hubo un nuevo acercamiento de la relación anglo-portuguesa, que “acabaría consolidándose en los acuerdos de Múnich, en septiembre de 1938”¹⁴⁴⁸.

¹⁴⁴⁴Cf. GÓMEZ DE LAS HERAS, S. Op. Cit., p.286.

¹⁴⁴⁵Ibid, p.287.

¹⁴⁴⁶Comunicado al Embajador de España, Sánchez Albornoz, de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Portugal y España. AMAE de Lisboa, Proc. n." 28/1.

¹⁴⁴⁷Portugal decidió no unirse, junto a Alemania e Italia, el 18 de noviembre de 1936 al reconocimiento que ambas hicieron para con el Gobierno de Burgos. Detrás de esta determinación, estaba la sombra de la presión británica. DELGADO, I. Op. Cit., p.61. Considera que “a pesar del reconocimiento oficial del Gobierno de Burgos por parte de Alemania y de Italia en noviembre de 1936 y de la presión sobre el Gobierno portugués para seguir el mismo camino, Salazar se abstiene de dar ese paso, que podría, eventualmente, estorbar la libertad de acción en Londres”.

¹⁴⁴⁸Gran Bretaña se vería en serio apuros “si en España triunfaban las izquierdas, en cuyo caso era segura una guerra peninsular y la expansión del comunismo hasta el Canal de la Mancha. En cambio, aunque la victoria de los nacionales se apoyara en el auxilio de Alemania e Italia, si Inglaterra se limitaba únicamente a no entorpecerla, el régimen de Franco no llegaría nunca a convertirse en satélite de las potencias fascistas”. Vid. TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.198.

A pocos días de la finalización del conflicto armado, el 17 de marzo de 1939, se firmó un Tratado Luso-Español, en Lisboa. Este tratado, que era fundamentalmente de amistad y no agresión fue denominado de dos formas distintas dependiendo del lugar desde el que se invocara: Pacto Peninsular para Portugal, y Pacto Ibérico para los franquistas. No obstante, como indica Medeiros Ferreira, “fue un pacto entre dos regímenes dictatoriales que gobernaban en Portugal y España”¹⁴⁴⁹. Como Gran Bretaña ya no estaba dispuesta a ceder más tras los tratados de Múnich¹⁴⁵⁰, el respaldo que este país le dio al tratado hispano portugués de Amistad y No Agresión, respondía al objetivo británico de evitar que Franco se alinease con las potencias del eje. Por medio de este tratado, que contaba “con el beneplácito de Londres, e incluso de Alemania, los Estados ibéricos parecían prepararse para una futura neutralidad peninsular”¹⁴⁵¹.

Los artículos 1, 3 y 4 de este tratado recogían la solidaridad entre los dos Estados: “cada una de las partes contratantes obliga a no entrar en pacto con alianza contra la otra parte que tenga por fin la agresión contra el respectivo territorio”. En artículo 4 estipula que “cualquier pacto o tratado de alianza de futuro concertado entre una de las parte contratantes y terceros Estados resolverá siempre los compromisos definidos en este tratado”¹⁴⁵².

En la misma línea que la de Hipólito de la Torre, se encuentra la tesis de Medeiros Ferreira, según la cual, “esa solidaridad entre regímenes políticos tendrá un importante aspecto estratégico derivado de la neutralidad recíproca de los Estados y que resultó en la anulación de la Península como teatro de operaciones militares durante la guerra de 1939-1945”¹⁴⁵³.

Meses después del fin de la contienda civil española daba comienzo la Segunda Guerra Mundial. Los acuerdos de marzo de 1938 sirvieron de base para la firma uno nuevo, (el 29 de julio de 1939). Este Protocolo Adicional se reveló significativo para garantizar la neutralidad de la Península Ibérica en el transcurso de la conflagración mundial¹⁴⁵⁴.

¹⁴⁴⁹MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p.62.

¹⁴⁵⁰Aprobados el 30 de septiembre de 1938 con la intención de solucionar la Crisis de los Sudetes.

¹⁴⁵¹TORRE GÓMEZ, H. de (2006). Op. Cit., p.199.

¹⁴⁵²Vid. MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p.62.

¹⁴⁵³MEDEIROS FERREIRA, J. (2006). Op. Cit., p.62.

¹⁴⁵⁴Aunque Franco estuvo a punto de entrar en el conflicto al lado de Berlín, según Hipólito de la Torre, “parece razonable suponer que las presiones portuguesas en Madrid debieron jugar su papel, y, en todo caso,

4.8 El camino hacia la II Guerra Mundial y el fin de la SdN

La SdN murió con la caída de la República española, casi dos décadas después de su creación, algo que sorprendió incluso a los más optimistas. Una característica intrínseca de este organismo fue su fecha de caducidad, debida a una tara que arrastraba desde su nacimiento: la unión umbilical con los tratados de paz era la puerta de entrada de todos los males ocasionados por las disputas entre revisionistas y defensores del orden establecido. Al final, tanta dialéctica no hizo más que ir menoscabando la capacidad operativa de la SdN.

Aunque oficialmente la SdN siguió existiendo hasta el final de la II Guerra Mundial, en la práctica, el organismo internacional de Ginebra dejó de tener sentido casi al final de la Guerra Civil española: “a partir de enero de 1939, se suprimieron las reuniones y la actividad periódica de los órganos políticos, no los meramente técnicos del organismo”¹⁴⁵⁵.

Si entramos en el debate sobre cuándo la SdN dejó de tener suficiente fuerza para imponer su poder, podríamos aventurar que, desde Manchuria, ya venía arrastrando una agonía que, aunque atravesó momentos de recuperación (Chaco), volvió a sucumbir para cobrarse sus últimos estertores con el conflicto ítalo-etíope. La Guerra Civil española no fue más que la representación de la recogida del certificado de defunción tras Abisinia.

Si en el trascurso del conflicto ítalo-etíope el expansionismo alemán comenzaba a sustanciarse en la invasión de Renania, Hitler, aprovechando otro conflicto que estaba causando ansiedad en el ámbito internacional, el 12 de marzo de 1938 mandó que se cruzar las fronteras de Austria para iniciar su ocupación¹⁴⁵⁶. Tras la ocupación de Austria, Hitler puso sus ojos en Checoslovaquia¹⁴⁵⁷. Aquí, en la región de los Sudetes, en la que habitaban

si Lisboa no hubiera mostrado una inmovible firmeza neutralista, es más que seguro que la guerra habría pasado al otro lado de los pirineos”. GÓMEZ TORRE, H. de (2006). Op. Cit., p.202.

¹⁴⁵⁵PENADO, D. J. *La Sociedad de Naciones y la Guerra de España*. [en línea]. Disponible en:

[https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-13888/DJorge_Texto%20Seminario%20\(2\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-13888/DJorge_Texto%20Seminario%20(2).pdf)

¹⁴⁵⁶Este fue el primer golpe de fuerza iniciado en marzo de 1938 por Hitler. La anexión de Austria por parte de Alemania, Anschluss. El plebiscito, ya supervisado bajo el régimen nazi, se decantó, por una mayoría aplastante, por la incorporación de Austria al Reich alemán.

¹⁴⁵⁷“El canciller alemán comenzó a presionar sobre el Estado checoslovaco alimentando el problema de la minoría sudeta, solo cuando tuvo la plena convicción de que la actitud británica, en caso de conflicto en Europa Central, sería de severa neutralidad, igual que la mostrada en la guerra civil de España. Reforzaba esta

cerca de tres millones de alemanes, se venía preparando un plebiscito para la autodeterminación de aquel territorio. Hitler, en su ansia expansionista, envió soldados hacia la frontera checoslovaca como medida disuasoria a las ayudas que Checoslovaquia recibía de Francia y Gran Bretaña. Finalmente, ante la escalada bélica que estaba cobrando la situación, y ante las demandas inasumibles de Alemania, Londres (en donde comenzaron a cavarse trincheras y construirse defensa antiaéreas) convocó a Mussolini para que organizase una reunión en Múnich.

El 29 de septiembre de 1938 se reunieron, en lo que la historia de la diplomacia moderna ha denominado como Conferencia de Múnich¹⁴⁵⁸(calificada por muchos historiadores como infame,) Chamberlain, el francés Daladier, Mussolini y Hitler. Aquí se acordó la entrega de los Sudetes a Hitler. Aparte de convertir a Checoslovaquia en un Estado satélite de Alemania, con el “pacto de no agresión”, que también se logró firmar, Francia y Gran Bretaña, creyeron que el peligro de la guerra quedaba desterrado (no se imaginaban en Gran Bretaña que año y medio más tarde verían caer bombas sobre Londres) Este pacto que, según la prensa de la época “había dado un paso definitivo para la paz”, no hizo más que aumentar el espacio vital que reclamaba el Reich. Hitler, espoleado por unas potencias que observaban una claudicante política de apaciguamiento, aceleró la conquista Este de Europa.

Este nuevo ataque a la integridad territorial de un Estado pequeño e indefenso causó una profunda convulsión en la opinión pública mundial, y, como era de esperar, Portugal también expresó su temor frente al desarrollo de los sucesos internacionales europeos. *Seara Nova* puso en negro sobre blanco este estado de alarma cuando transcribió un artículo del diario *A Provincia de Angola*:

Es cierto que tanto Portugal como Bélgica tienen la palabra de aquellas grandes potencias en cuanto a garantizarles la integridad de sus territorios coloniales, pero después de los acontecimiento más recientes en Europa, ¿ no sería un crimen en confiarnos demasiado¹⁴⁵⁹?

opinión, la seguridad de que Inglaterra, sin intereses que defender en aquellas regiones, no sacrificaría la vida de sus marineros, solo para auxiliar a Francia” *Seara Nova*, n°13 de mayo, 1939, p. 245.

¹⁴⁵⁸Ni Checoslovaquia, ni la Unión soviética fueron invitadas a la reunión.

¹⁴⁵⁹*Seara Nova*, n° 590, 3 de diciembre, 1938, p. 170.

No tardó mucho Alemania en hacer ver a la comunidad internacional que lo pactado en Múnich, quedaba, al igual que el Pacto de la SdN (ya en esos momentos inútil y decorativo), en papel mojado. En marzo de 1939, Hitler obligó al presidente checoslovaco a la entrega de su país: se procedía a la ocupación de Moravia y Bohemia, mientras Eslovaquia se erigía en una nación independiente.

La vesania anexionista no paró aquí, ya que pocos días después de la ocupación de Checoslovaquia, Alemania se apropió de Danzig y Memel. Aunque Hitler comenzó a reclamar Polonia, la firme actitud franco-británica le hizo desistir hasta poco más tarde. La invasión de Polonia era inminente y, con ello, la guerra. Ante esta perentoria situación, tanto Francia como Gran Bretaña se comprometieron con Polonia, Rumania y Grecia, en caso de que fuesen objeto de una agresión por parte de Alemania o Italia. La respuesta de los dictadores de Alemania e Italia fue la de una alianza conocida como el *Pacto de Acero*.

Con Estados Unidos reclusos en su aislacionismo, solo quedaba un elemento a tener en cuenta: la Unión Soviética, pero ésta, a diferencia de Francia y Gran Bretaña, sí tenía acceso a Polonia. La codicia que despertaba este país suscitó un acuerdo entre Alemania y la Unión Soviética (conocido como pacto Ribbentrop-Molotov), firmado el 21 de agosto de 1939. En virtud de este pacto, ambos se comprometían a no enfrentarse en caso de guerra con otros países y, en una cláusula secreta, se disponía el reparto de Polonia.

De esta forma, con todas las piezas del tablero controladas Hitler, decidió dar el último golpe de fuerza con la invasión de Polonia en 1 de septiembre de 1939¹⁴⁶⁰. Mucho se ha debatido si la II Guerra Mundial comenzó aquí, o tras la Conferencia de Múnich. No es objeto de esta tesis entrar en tal debate, pero una cosa sí quedó clara: la diplomacia internacional obvió y desechó a la SdN que, parida tras una guerra mundial, tenía la misión de velar para que no se repitiese una nueva tragedia similar a la de 1914. Desde el conflicto de Manchuria, los acuerdos secretos y las reuniones al margen de Ginebra fueron restando importancia, valor y autoridad a un organismo que, al estallar la Guerra Civil española, se veía como un organismo que representaba una pesada carga diplomática para todos los Estados miembros.

¹⁴⁶⁰“Tras algunas semanas de negociaciones, cuya naturaleza se conservó secreta, y cuyo significado no se puede, por lo tanto, juzgar, una nueva guerra va a librarse en Europa, o tal vez en el mundo”. Seara Nova, n°630, 9 de septiembre, 1939, p. 223.

Los acontecimientos galoparon con tanta velocidad, y con tal magnitud, que de nada sirvieron los esfuerzos de los estadistas para tratar de impedir que un nuevo conflicto mundial quebrase el camino que fue trazado en la búsqueda de la paz. El estallido de una nueva contienda mundial puso en guardia al Gobierno portugués, el cual se apresuró a declarar la neutralidad de la nación:

*En atención a los supremos intereses de la Patria, y dentro de las obligaciones de lealtad que le debemos a nuestra vieja aliada, tan prudente no queriendo ni preguntar, el Gobierno portugués se conserva neutral ante el tremendo conflicto que en breve ensanchará su campo de acción, involucrando a Francia e Inglaterra, quizás a otras naciones, en caso de producirse una providencial intervención que suspenda las hostilidades*¹⁴⁶¹.

La última reunión de la Asamblea y del Consejo de la SdN tuvo lugar a finales de noviembre de 1939, tras el ataque de la Unión Soviética a Finlandia. La resolución tomada fue la expulsión de la Unión Soviética de la SdN, que ya se encontraba totalmente paralizada para imponer cualquier medida respecto a la seguridad colectiva. En Ginebra apenas quedaban funcionarios y los que permanecían estaban ocupados en las actividades económicas que generaban la SdN¹⁴⁶².

La SdN, llamada a convertirse en “en el principal baluarte para la salvaguardia de la paz”¹⁴⁶³, se enfrentó a las ambigüedades de algunos de sus miembros, especialmente las grandes potencias, que formando parte del nuevo sistema internacional no dudaron en continuar manteniendo las prácticas diplomáticas que la SdN quería erradicar. Esta situación, aparte de condicionar la actividad societaria, le restó credibilidad¹⁴⁶⁴.

¹⁴⁶¹Diario de Lisboa, n°6028, 2 de septiembre 1939, p. 1.

¹⁴⁶²REILNALDA, B. (2009). *Routledge history of international organizations*. London and New York: Routledge, p. 220.

¹⁴⁶³PEREIRA, J. C. Op. Cit. p. 344

¹⁴⁶⁴Vid. Ibid.

CONCLUSIONES

Conclusiones generales sobre la SdN

I

La SdN nació como consecuencia de un acontecimiento trágico y de una magnitud única hasta aquel momento: el estallido de la hasta entonces conocida como Gran Guerra. Que tal denominación se perdiera en un plazo de dos décadas no fue motivo de orgullo. Con la creación de la SdN se pretendía establecer un orden mundial que no estuviese bajo la hegemonía, como había ocurrido hasta entonces, de las grandes potencias. Esto constituía una “revolución” de la diplomacia internacional, apostándose por una más abierta, más pública y más multilateral. A la vez, la institución ginebrina se echó a la espalda el reto de solventar las diferencias entre Estados sin que se llegase al conflicto armado. La Segunda Guerra Mundial, en este punto, fue la evidencia de su fracaso. Sin embargo, las causas del fracaso de la SdN hay que buscarlas en la extrema fragilidad de la sociedad internacional nacida del Tratado de Versalles, reflejada en el comportamiento de las grandes potencias ante la reiterada violación de las mismas bases de la paz que se pretendía construir. La funesta crónica tras la invasión de Polonia por Alemania, puso en entredicho la existencia de una institución (más europea que internacional, por la ausencia de Estados Unidos y la Unión Soviética) que surgió con la intención de constituirse como el marco más conveniente para las relaciones multilaterales de la época.

La ausencia de los Estados Unidos en la SdN fue un lastre demasiado pesado para el organismo ginebrino. La política aislacionista norteamericana (además del estado de salud del presidente) impidió EEUU se adhiriera a la SdN. La no ratificación del Senado (se necesitaba una convalidación por una mayoría de dos tercios) del Tratado de Versalles no dejaba de ser una ironía, ya que fue el propio presidente estadounidense, Woodrow Wilson, quien impulsó la creación de un nuevo escenario para el establecimiento de un sistema de relaciones multilaterales que condujese al diálogo como sustituto del enfrentamiento armado.

Es fácil, por lo tanto, apuntar las debilidades de la SdN y reírse de lo grotesco que representaba en el espíritu de las novelas contemporáneas: *Clochmerle* y *England, their*

England. Y es por ello, por lo que no debe sorprendernos que muchos diplomáticos sintieran que era absurdo el intento de evitar las desagradables realidades de una diplomacia renuente a ser más inclusiva, y se preguntaran qué aseguraría que el Pacto de 1919 no se fue a romper como lo hicieron otros tratados anteriores.

II

Muchos hombres de armas se burlaron de esa ridícula noción según la cual la guerra sería proscrita por medio de convenios internacionales y advertían que crearía un peligroso y engañoso sentido de seguridad. Por lo tanto, otro error que ahondó en el fracaso de la SdN fue que ésta nació sin que se hubiese conformado un ejército para imponer el Pacto a los Estados más recalcitrantes.

Las intervenciones del organismo ginebrino en los conflictos chino-japonés e italo-etíope, revelaron, nítidamente, por un lado, su inutilidad para disuadir cualquier iniciativa bélica a gran escala y, por otro, la incapacidad de los estadistas responsables para utilizar los recursos de la SdN convenientemente. Pero, aunque bien es verdad que la SdN no cumplió con muchas expectativas, no debemos por ello olvidar que fue una experiencia sin precedentes, resentida por su naturaleza intergubernamental y la primacía de la mentalidad realista de estadistas y diplomáticos que tenían una mayor preponderancia.

Asimismo, no puede negarse que la SdN y, más particularmente, las grandes potencias que la componían, procuraron a toda costa evitar una nueva guerra, cuyas calamitosas consecuencias, especialmente para Europa, no dejaron de prever. Como tampoco puede omitirse que la nueva organización internacional, imbuida del denominado “espíritu de Ginebra”, estimuló la búsqueda de soluciones no nacionalistas a los diferentes conflictos que afectaban al nuevo orden global. Igualmente, otro yerro que puede achacársele a la SdN, a la hora de evitar los grandes conflictos, fue la de no haberse remontado a las causas de estos, las cuales fueron, en esencia, de carácter económicos.

En Ginebra se toleraba la violación de la soberanía nacional de un Estado legítimo y reconocido jurídicamente a nivel internacional, y hay que resaltar que la SdN defendía en su Pacto la soberanía de cada Estado, no la democracia u otro carácter de régimen de gobierno.

Con independencia de la forma de gobierno de un Estado miembro, nada exoneraba al organismo ginebrino ni a sus países integrantes ante una agresión extranjera. Es en este punto en el que se insertaba la línea de *continuum* entre los conflictos (derivados de las agresiones externas) de Manchuria, Abisinia y España. El desdén hacia el Derecho Internacional y a la soberanía nacional empezó en 1931, alcanzando su cénit en 1935-36. El desprecio hacia la democracia, inició su cronología en 1936 en España, proyectándose a través de Austria y Checoslovaquia, hasta llegar a Polonia y a la formalización de una situación de guerra mundial que, de facto (y también de iure desde determinadas perspectivas de primer orden), ya se había iniciado en suelo español en 1936.

El problema de la SdN fue olvidarse de hacer notar al mundo que los representantes diplomáticos eran los mandatarios de un pueblo ante el que tenían que rendir cuentas, pero del que recibían sus fuerzas. Una importante cuestión que se fue olvidando y descuidando paulatinamente, era el hecho de que en la SdN estaban representados los Estados, y no los Gobiernos.

Podemos concluir este apartado reseñando que la SdN no representó de forma realista los sueños que siguieron a la Primera Guerra Mundial, en vista de la debilidad del orden emanado de ésta y de los estragos de la crisis económica iniciada en 1929. Con antecedentes como el conflicto de Manchuria y, sobre todo, el de Abisinia, las democracias comenzaron a redefinir sus prioridades diplomáticas hacia otros derroteros guiados por intereses nacionales. Finalmente, es importante dejar apuntado que, aunque la SdN quedó disuelta en la Asamblea celebrada en Ginebra el 18 de abril de 1946, fue Hitler el encargado de expedir su certificado de defunción en septiembre de 1939. Aunque hubo oportunidades para enmendar el fracaso de Corfú, que supuso un gran varapalo para la seguridad colectiva, ésta fue efectivamente “condenada en 1935-36.

Conclusiones sobre la actuación de Portugal en la SdN

Ninguna otra coyuntura fue tan propicia para poner al descubierto el dilema en el que se debatió la política exterior de Portugal como la de los años de entreguerras. En primer

lugar, porque la entrada en el organismo ginebrino fue entendida como la mejor forma a través de la cual poder aumentar la afirmación de Portugal en el contexto internacional. La SdN era sinónimo de libertad de acción frente a las imposiciones de Gran Bretaña, y égida contra cualquier animosidad promovida desde Madrid. Sin embargo, aun resultando paradójico, esta libertad se obtenía en detrimento de su propia política, ya que, por su condición de pequeña potencia, se veía obligada, por razones de seguridad, a someterse a la tutela de las grandes potencias que, como vigías de la nueva sociedad internacional, ostentaban la batuta de mando de la SdN.

La labor de la diplomacia portuguesa en Ginebra, en muchos casos apoyándonos en figuras con la de Augusto de Vasconcelos o Armindo Monteiro, ha sido el hilo conductor para estudiar de manera profunda y desde dentro, la proyección exterior de Portugal durante veinte años: su actuación en la SdN. Intelectuales y médicos metidos a políticos, embajadores y diplomáticos; un pequeña potencia inestable y débil que transcurrió por tres regímenes en dos décadas, y un organismo, epicentro del nuevo sistema de seguridad que, si al principio de los años veinte estaba llamado a convertirse en el foro esencial de la vida internacional, entró en un proceso de descomposición en la década de los treinta; fueron los tres elementos principales para reconstruir una trama en la que hubo de todo: ingredientes de la política nacional e internacional; actores pasivos y activos, ideas y realidades, debates de estímulos y factores de desaliento, como también, ambigüedades, evasivas, silencios, temores, y orgullos heridos. Hemos realizado un seguimiento pormenorizado de los distintos acontecimientos que nos ha permitido conocer las posturas de los dirigentes políticos y diplomáticos, de gobiernos y medios de comuninación en el interior de Portugal; así como las reacciones que tales posturas suscitaron en los ambientes societarios de Ginebra y en el Foreign Office.

Por lo tanto, es ahora el momento de hacer balance, y desvelar las interrogantes que han estado presente a lo largo del desarrollo de esta tesis y, más en concreto, responder a una cuestión capital que ha estado latente en el desarrollo de los distintos fenómenos analizados en una visión de conjunto: cuál fue el marchamo característico de la actuación de Portugal en la SdN durante el período de entreguerras. En las conclusiones que vamos a exponer, y que dan cierre a esta tesis, más que presentar de forma resumida toda la investigación, hemos profundizado analíticamente sobre las hipótesis a partir de las cuales partió este trabajo.

Podemos decir, de manera general, que la posición de Portugal evolucionó, en la arena internacional dibujada por la SdN, desde una situación de patente descrédito a una condición de prestigio y notoriedad (especialmente a partir de 1933). De manera irónica, la ascendencia que Portugal experimentó durante los años de entreguerras fue inversamente proporcional a la del organismo multilateral de Ginebra. Sin embargo, no debe pensarse, de esta manera, que Portugal, a pesar de no empezar con buen pie dentro de la SdN, optó por una actitud pasiva y desinteresada. Portugal, en su condición de pequeña potencia, siendo consciente de que no podía recurrir a sus propios medios para asegurarse su propia defensa, además de depender de su vieja aliada (Gran Bretaña), contempló a la institución ginebrina, desde el primer momento, como un valioso recurso a través del cual garantizarse su seguridad.

I

La inacción, que no pasividad, a la que se vio abocada Portugal durante la primera década de existencia de la SdN, fue debida, muy especialmente, al hecho de que no formaba parte del Consejo de la SdN. La acción y el crédito internacional, según las cábalas de los gobernantes de la I República, iban ligados a la circunstancia de formar parte del Consejo como miembro no permanente, al igual que lo era su vecina ibérica. Ser un miembro más, aun con el sello de fundador de la SdN, no te daba la opción, o vía libre, para participar de manera dinámica en muchas de las crisis (desde la perspectiva del Gobierno luso éstas eran consideradas como oportunidades con las que poder incrementar el prestigio del régimen) que se dieron en la década de los veinte. Las aspiraciones, designios y anhelos morales, políticos y defensivos de la I República portuguesa coincidían con los objetivos finales de la SdN. Y es por este motivo, por lo que el hacerse con un puesto en el Consejo de la SdN, acorde con los planteamientos políticos portugueses, se reputaba como la mejor plataforma para poder hacerse oír, participar en la toma de decisiones, incrementar los contactos diplomáticos y, en fin, intensificar el prestigio del país en el exterior. La SdN, por lo tanto, se conformó como el foro donde poder ejercer la práctica diplomática, amén de guiar el nuevo rumbo de la política exterior. Portugal, durante los años veinte, asumió su condición de actor secundario en la arena internacional, y aceptó ese papel con la lealtad exigida a los subordinados, pero, a la vez, con el entusiasmo de los militantes. Los efectos de la honda crisis económica, con huelgas

casi diarias, sacudieron la conciencia internacional del organismo ginebrino contra una delegación portuguesa cargada de promesas y esperanzas.

En la esfera de las relaciones exteriores y diplomáticas, la influencia de la SdN fue limitada. Desde la prensa se venía denunciando la labor precaria, imprecisa, amén de inútil, de la diplomacia lusa en Ginebra. Prácticamente, no hubo un cambio en el proceder diplomático. Después de Versalles, el mundo comenzó a ser diverso, las soluciones para muchos de los problemas internacionales se modificaron, la actividad diplomática y las funciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores se volvieron más especializados, sin embargo, Portugal se quedó anclada en las funciones diplomáticas que se remontaban al Congreso de Viena (1815). Los delegados lusos en la SdN, no sin poca reticencia, respaldaban las formas exteriores de la llamada “nueva diplomacia”, aunque, *sotto voce*, preferían las conversaciones y los entendimientos privados. Dentro de estos hubo salvedades, como lo demostró la acción de Vasconcelos cuando, lastimado su pundonor patriótico por las falsas promesas recibidas por muchos de sus homólogos en el apoyo a la candidatura de Portugal para el Consejo (1926), criticó y denunció el secretismo en torno a la maquinaria electoral de la SdN. Esta opacidad, que servía de tapadera para las componendas que se daban detrás de las bambalinas de Ginebra, actuaba como reminiscencia de aquellas prácticas “esotéricas” tradicionales, restando credibilidad a la utilidad de la SdN. Sin embargo, esto no era óbice para que, de manera individual, se intentase contribuir en los proyectos y acuerdos de la SdN. Así pues, el rol conciliador de Augusto Vasconcelos en la pacificación del conflicto del Chaco puede ser interpretado como un ejemplo del potencial diplomático portugués en la búsqueda de soluciones pacíficas para conflictos internacionales tratados en el seno de la SdN.

A pesar de que la actividad diplomática se quedó anclada en las viejas formas (lo cual condicionó su actividad) resulta difícil refutar que la SdN alumbró un nuevo rumbo en la política exterior de Portugal. Desde la fundación de este organismo internacional, la disposición con la que se acudió a Ginebra, no cabe duda de que reflejaba un espíritu de colaboración leal y altruista con la obra de la SdN. Sin embargo, en contra de lo que podría pensarse, aun arrastrando un orgullo nacional herido (el fracaso en la obtención de un puesto como miembro no permanente en el Consejo, a pesar de los sacrificios de sangre durante la I Guerra Mundial y los modos inquisitoriales con los que se juzgaban la administración de sus colonias), ese espíritu de solidaridad se mantuvo inalterable durante los años en los que se

mantuvo con vida la SdN. En parte ocurrió así debido al esfuerzo y constancia de protagonistas como Costa, Vasconcelos o Monteiro que, frente a lo que pudiera pensarse, fueron los responsables para que no se produjese una alteración sustancial en la orientación de la política exterior portuguesa, pese a los cambios de regímenes internos. Por lo tanto, puede concluirse, después de analizar la acutación lusa en la SdN durante el período de entreguerras, que la praxis exterior de Portugal en Ginebra se mantuvo casi inalterable. No obstante, existe otro aspecto de la cuestión, que pasa inadvertido, y que es necesario destacar.

El nuevo derrotero que la SdN le impuso a la política exterior de Portugal no era nuevo en Europa. Idénticos principios y argumentos a los esgrimidos por los primeros delegados portugueses habían estado informando la actuación de las pequeñas potencias demoliberales desde el término de la I Guerra Mundial. Todas contemplaban al organismo de Ginebra como un instrumento conveniente, una suerte de trampolín para la promoción de la paz y se autoconsideraban adalides de su causa. Ahora bien, es conveniente subrayar aquí que si lo hacían no era por virtud, sino por necesidad; no por derecho, sino por obligación; no para servir a la justicia desde postulados altruistas o idealistas, sino para defender sus intereses más preciados desde el pragmatismo y el egoísmo nacional. Deseaban seguridad para sí mismas, pero solo podían procurársela de una manera: colectivamente, mediante un convenio de mutuo auxilio, lo cual fue motivo más que sobrado para abrazar la letra y el espíritu del Pacto. Por todo lo expresado, no puede negarse la gran contribución que la SdN realizó en el desarrollo positivo de la política exterior portuguesa. Los numerosos tratados de arbitraje firmados desde 1925 hasta 1931 fueron, en muchos aspectos, estimulados en Ginebra gracias a los continuos debates acerca de la necesidad de contar con mecanismos, respetables y firmes, con los que poder prevenir la guerra para siempre. Sin embargo, concluir que la cooperación portuguesa en los trabajos societarios estaba motivada por el idealismo y, en especial, por el egoísmo, contradice la evidencia. Sin perder de vista esta perspectiva, hay que denotar que la novedad de Ginebra tuvo un alcance más profundo que la mera política de gestos.

II

La comprensión de las cuestiones internacionales en Portugal, por parte de la diplomacia, estaba íntimamente ligada a la indiferencia y al desconocimiento que el pueblo mostraba por esos asuntos externos, fuesen políticos, económicos o sociales. Portugal era un país acostumbrado a vivir de espaldas a Europa, donde viajar al extranjero era un privilegio que solo se podían permitir eruditos, diplomáticos y señoritos. La ausencia de una cultura internacional se hizo notar, de forma concreta, en la fragilidad, y casi ausencia, de organizaciones pacifistas y asociaciones pro SdN, o centros de estudios internacionales, que tan de moda estaban en otros puntos de la geografía de Europa. Esto limitó, sin duda alguna, la difusión pública de las ideas y de las cuestiones societarias entre la sociedad portuguesa.

Los asuntos de índole domésticos, especialmente durante la década de los veinte, con un Portugal sumido en el caos político, paralizado por la quiebra de la economía, azotada por huelgas laborales y revueltas golpistas, es decir, un país completamente hundido en una crisis económica, social y política, afectaron al grado de dedicación prestado a la política exterior. La reestructuración de las finanzas durante la I República y la Dictadura Militar, y la consolidación del nuevo régimen impulsado por Salazar, relegaron los asuntos internacionales a un segundo plano en las preocupaciones inmediatas de los portugueses.

III

Con la desaparición de los obstáculos internos, que lastraban el recorrido del país por los pasillos de Ginebra, cobró más protagonismo los papeles desempeñados por personajes como Vasconcelos y Monteiro. Las huellas de ambos diplomáticos quedaron grabadas en los variados documentos oficiales que emitieron (informes, minutas, “pareceres” y telegramas oficiales), especialmente desde la Conferencia del desarme. A pesar de que Portugal iba, paulatinamente, incrementando su prestigio internacional (fundamentalmente desde 1933), malogró una oportunidad de oro para situarse al lado (aunque bien pudiese haberse posicionado como el país líder) de aquellas otras medianas y pequeñas potencias que querían proteger los fundamentos de la SdN frente a los intereses mezquinos y codiciosos de las grandes potencias. Esa ocasión perdida fue la formación del *Grupo de los Ocho* (que bien podría haber sido de los nueve con la incorporación de Portugal) nacido como reacción contestataria a la postura mantenida por las grandes potencias, que continuaron en una senda muy alejada de la ortodoxia marcada por la nueva diplomacia. La ocasión que Portugal

perdió al desvincularse de la rebelión de las pequeñas potencias, representaba abandonar también aquello a lo que aspiraba conseguir dentro de la SdN: aflojar (o romper definitivamente) las ataduras que la ligaban a Gran Bretaña, alinearse con España (anulando de una vez por todas todo peligro que viniese por su espalda oriental) y consagrarse como un país respetable en la esfera internacional.

De cualquier manera, se hace difícil poder refutar que la delegación lusa en Ginebra, bajo la mano de Vasconcelos y Monteiro, contribuyó a infundir dinamismo y buena imagen a la política exterior portuguesa. Conflictos como los del Chaco, Manchuria, o el italo-etíope, en los que la delegación lusa colaboró con su bagaje de conocimientos y experiencia en temas y mecanismos societarios, contribuyó a que Portugal comenzase a estar bien considerada en medio de aquel ambiente de salitas y hoteles que era la Ginebra de los años treinta. No obstante, el protagonismo que cobraba la delegación portuguesa en la SdN (que no dejaba de perseverar en catapultar la imagen exterior de Portugal) se hizo en detrimento de las directrices marcadas por Salazar. La postura crítica que adoptó el Estado Novo para con el organismo internacional, no fue fielmente seguida por los diplomáticos destacados en Ginebra. La doble política portuguesa en lo tocante a la SdN: la dictada por Salazar y la mantenida por la delegación lusa en Ginebra, ocasionó no pocas desavenencias entre el dictador portugués y los encargados del desarrollo de la política exterior en la SdN. Esto podría explicarse comprendiendo la ideosincrasia en la delegación portuguesa en la SdN, que estaba conformada por algunas pocas personas que hicieron de la política internacional la razón de ser de sus vidas y siguieron una deriva diplomática de corte realista con el objetivo de prosperar en la arena internacional. El fracaso de la política exterior durante la etapa republicana, no podía perpetuarse una vez que Portugal solucionó su problema financiero y obtuvo, bajo un régimen autoritario, un puesto en el Consejo como miembro no permanente. La estrategia diplomática de sustraerse a usar la SdN como plataforma para promocionar el prestigio estatal y apartar al país de su papel de corista bajo la batuta de las grandes potencias, no fue una cuestión que pudiese desaprovecharse. Las misiones pacificadoras durante los conflictos internacionales de la década de los treinta representaron una magnífica oportunidad como para pasarla por alto, aunque ello significase contravenir los nuevos condicionantes, que desde Lisboa, se le planteaban a la política exterior portuguesa. Quizás Salazar, vaticinando el agotamiento del Pacto (lo cual no era muy difícil de advertir) y el desmantelamiento de la SdN, no fue todo lo contundente que pudiese haber sido con la deriva, cuasi autónoma, que tomó la delegación portuguesa en Ginebra.

Cuando el Estado Novo, también denominado en la historiografía como salazarismo, puso fin a la Dictadura Militar (conocida como Revolución Nacional por los herederos del Estado Novo, y que acabó por derrocar a la Primera República), Portugal había ya completado doce años como miembro de la SdN: seis bajo el régimen republicano. El Estado Novo, desde una visión completamente divergente a la del pasado, advertía sobre los peligros del “parlamentarismo internacional” que representaba la SdN, y apostaba por un acercamiento y mejora de las relaciones con Gran Bretaña como faro que alumbrase el rumbo de la política exterior portuguesa.

Portugal ha tenido que convivir con dos vecinos: el océano Atlántico y España. En cuanto al último, durante mucho tiempo se había venido considerando como la opción más arriesgada y peligrosa. Por el contrario, en la inmensidad líquida del Atlántico, Portugal encontró a una aliada que, aunque lejana, le ofrecía la protección de un acuerdo firmado en 1373. El peligro español hizo crecer en Portugal, usando las palabras del escritor António José Saraiva, “una especie de mentalidad insular” que la impulsó a buscar apoyos lejos del continente europeo y refugiarse bajo el paraguas defensivo que le posibilitaba la alianza con Gran Bretaña.

IV

Por todo lo analizado, estamos en condiciones de poder afirmar, en cuanto a lo planteado en la segunda hipótesis, que el fracaso de la política exterior de Portugal durante la I República fue efecto directo de la inestabilidad política, social y económica que venía sufriendo el país, fundamentalmente, desde el final de la Gran Guerra. Sin embargo, a pesar de los primeros reveses en las aspiraciones societarias, las ilusiones pacifistas de la etapa republicana, comenzaron a repuntar a partir de 1933. Es por esto, por lo que podemos aseverar que el alejamiento de la SdN, pretendido por parte de la política dictada por el Estado Novo, fue más un ideal, o una aspiración, que se vio frustrada por la política desplegada por la delagación portuguesa en la SdN. Como colorario de este premisa, debemos subrayar que la actuación de Portugal en la SdN no fue compatible con la línea de

evolución general de ésta: de la esperanza de los años veinte, a la desilusión de la década de los treinta. El progreso de Portugal en el seno de la SdN fue diametralmente opuesto al crecimiento de la Liga de Naciones. Así, cuando más patente se hacía el fracaso y la derrota de este organismo para la salvaguarda de la seguridad colectiva, más fuerza cobraba la actuación de Portugal en Ginebra. Más que el Gobierno de Portugal, podríamos remarcar que fue la delegación lusa, en mejor medida, la que siguió manteniendo cierta dosis de fe en la SdN, aun cuando se estaba fraguando, de manera patente, el deselance que iba a poner punto y aparte a la historia de un fracaso colectivo.

V

Portugal, tomando las palabras del periodista español Manuel Chaves Nogales, que aparecen en su obra *la República y sus enemigos*, vuelta de cara a Europa, quiso “tomar su porción de responsabilidad en el acervo de las preocupaciones europeas contemporáneas”. Durante la década de los veinte, Portugal, viendo fracasada su política de acercamiento al bloque latinoamericano, no hacía más que disimular su desinterés y cubrir su aislamiento con unos funcionarios que solo hacían de comparsa en las organización internacional y la razón era clara: no había una verdadera política internacional más allá que la de servirse de la SdN para descollar como una potencia respetable. Ante una Europa recelosa, que pugnaba por acomodar dentro de un interés de paz y bienestar general las exigencias nacionalistas de cada uno, Portugal, convencida de que no podía tener una intervención decisiva en ningún asunto internacional, se inhibió afirmando en su fuero interno que nada tenía que hacer en ese semillero de discordias, y que no podía pretender satisfacer su necesidad vital, en cuanto a su relación con el organismo internacional, tendiendo los brazos a los pueblos de Latinoamérica con un ademán tan lírico como inútil.

Portugal, en cierto modo, se evadió sentimentalmente del viejo continente, convirtiéndose en un país que desertó de su obligaciones con Europa. Sin embargo, no podía quedarse al margen solo porque estaba anclada en la periferia de Europa, en un extremo, cual barriada por la que no había que pasar para ir a ninguna parte.

VI

Una vez analizada la documentación diplomática de esta tesis, estamos en condiciones de poder hacernos una idea muy aproximada de esa “mirada del otro”: de la imagen que se formaron de Portugal en Ginebra. Para las grandes potencias (Gran Bretaña, especialmente), y alguna que otra mediana potencia, Portugal venía siendo considerada como una pequeña potencia que no tenía verdaderos intereses que defender en la SdN, ya que carecía de una verdadera política internacional, más allá que la de sobresalir dentro del panorama internacional bajo el patrocinio del organismo internacional. Era Portugal, en buenas palabras, el amigable componedor, el discreto correveidile que ejercía, de manera noble y desinteresadamente, sus mejores oficios organizando, hoy una refinada comida diplomática, y mañana una cena en la embajada. Un buen ejemplo de este rol mediador fue la acción desarrollada por Portugal en el conflicto del Lejano Oriente: allí se comportó como una defensora leal del Pacto de la SdN, imponiéndose como un tenaz ejemplo de imparcialidad.

Hasta después del conflicto de Manchuria, Portugal iba por Ginebra mendigando favores de la misma manera con la que un amo de casa honra a sus amistades, en lugar de defender cuidadosamente sus intereses. En el mencionado conflicto, tras haberse postulado para obtener un lugar en el Comité de los Diecinueve, siguió perseverando en la búsqueda de obtener un mayor protagonismo dentro de la SdN. Internacionalmente, Portugal, como pueblo, nació con el alumbramiento de la SdN, y su primer deber era el de estar atenta a todas las posibilidades, y al libre juego que la política, internacional, o europea, pudiese ofrecerle para poder afirmarse como una potencia colonial. Es por ello por lo que desde la entrada de Alemania a la SdN, en 1926, Portugal se fue despojando de su incapacidad para el regateo diplomático, para mostrarse como una nación cautelosa, y descreída del organismo ginebrino, en vigilia constante por su patrimonio colonial.

VII

Desde el punto de vista de la sucesión y sustitución de regímenes políticos, la historia del siglo xx portugués fue polifacética, lo que vuelve particularmente relevante el hecho de que la política exterior se haya mantenido razonablemente ajena a esta inconstancia interna.

Por consiguiente, la política exterior portuguesa, no fue hecha al calor de cuestiones ideológicas, que sí se plasmaron en la organización y reorganización de los regímenes políticos y en los combates políticos internos.

En la concepción de la política exterior portuguesa no fueron pocas las diferencias que separaron a una etapa (la que abarcó desde 1919 a 1933), de la otra (que comprendió el período de 1933 a 1939). En primer lugar, la I República, la Dictadura Militar y el Estado Novo concibieron la SdN de forma diferente. Si para la diplomacia de la República y la Dictadura Militar, la SdN era un instrumento que podía ser útil a Portugal en una circunstancia determinada si ésta se adecuaba a los intereses nacionales, para los diplomáticos del Estado Novo, la SdN representaba una necesidad permanente que estaba por encima de toda contingencia.

La SdN y la política exterior portuguesa ocuparon dispares posiciones en las preocupaciones de los diferentes Gobiernos. Así pues, durante la primera década, se consideró a la SdN como el eje vertebral de su política exterior, promoviendo el acercamiento a los países del subcontinente austral de América como una verdadera necesidad para hacerse más fuerte y considerable dentro de Europa. Por lo tanto, la llave que abría la puerta de la respetabilidad europea y mundial, estaba allende el Atlántico. Sin embargo, para la dictadura del Estado Novo, la concepción de Europa y la SdN en sus planes internacionales, eran juzgados como instrumentos ocasionales de la política exterior, usando los asuntos internacionales (conflictos) como moneda de cambio para satisfacer reivindicaciones internas.

En cuanto a los antecedentes relativos a la participación portuguesa en la SdN, es preciso diferenciar entre dos criterios en lo que se refiere a la política lusa hacia Ginebra. Una primera, caracterizada por una concepción utilitarista, en la que la SdN fue concebida como un instrumento útil en la medida en la que pudiera servir a los intereses nacionales; y, por el otro, una concepción finalista, caracterizada por una voluntad (finalidad) de imprimir un nuevo sello a la política exterior. Hay que señalar, no obstante que, personalizada en la figura de Vasconcelos, hubo una evolución desde un idealismo inicial, en los años de la I República, hacia una visión más realista. Asimismo, conviene matizar que tal proceso evolutivo no fue exclusivo de Portugal, sino que también lo experimentaron otros países, como por ejemplo España, con la figura de Salvador de Madariaga. Desde 1934, el aparato

diplomático de la República española dejó de enfrentarse con Ginebra: se relajaron las tensiones, se silenciaron los discursos de la defensa a ultranza en pro del Pacto, como tampoco hubo “quijotadas” durante el conflicto de Abisinia, al estilo de las que puso en acción en Manchuria. Esta maniobra se debió, como pasó en Portugal, a un mayor control ministerial sobre la actuación de la delegación en Ginebra. También podría subrayarse, como factor determinante, la evolución autónoma en el comportamiento de ambos delegados, ligados al utopismo liberal, que, al contacto con la experiencia, iban transformando sus pensamientos y templando sus prácticas diplomáticas en vista de los sucesivos fracasos de la seguridad colectiva.

Partiendo de la primera premisa, a partir de la cual partió la presente tesis, podemos confirmar, tras el análisis de la participación portuguesa en Ginebra, que Portugal desarrolló una política exterior acorde a su condición geográfica. Tras la puesta en marcha de la SdN, materializada en el Tratado de Versalles, y que comenzó su andadura el 10 de enero de 1920, Portugal contempló el nuevo organismo internacional como una suerte de remedio con el que poner orden sobre los grandes males que la Gran Guerra había causado al país. Los esfuerzos políticos internacionales de la I República y la Dictadura Militar se focalizaron, especialmente, en torno a la denominada “gran cuestión”, es decir, la liquidación de las cuentas con los perdedores (pagos de guerra, principalmente), y trabajar, en la medida de sus posibilidades como pequeña potencia, para garantizar la paz. La verificación de la hipótesis sobre la visión utilitarista que Portugal plasmó sobre la SdN queda acreditada cuando este organismo consiguió situar al país en el foro esencial de la vida internacional. El trasfondo de los intereses nacionales de esta pequeña potencia en Ginebra estribó en el esfuerzo por perfeccionar y reforzar una diplomacia que la sacara de la minoría de edad, a la que la condenaba su alianza con Gran Bretaña; y a conjurar, de una vez por todas, el peligro que siempre parecía sentirse desde Madrid. Así pues, bajo este prisma utilitarista, la SdN fue vista como un novedoso organismo supranacional gracias al cual poder ganar libertad de acción en la arena internacional despojándose de las seculares servidumbres que le impedían ampliar sus relaciones externas. Por último, desde la perspectiva de la defensa nacional, el Pacto proporcionaba una garantía de seguridad para un Estado indefenso y débil como Portugal, resolviéndose además, de una forma barata y cómoda, el problema de la indefensión militar. De este modo, todos los senderos de la política exterior de Portugal convergían en Ginebra, aunque a partir del Estado Novo, la SdN fue vista como un recurso para que Portugal lograra

“influencia” en su relación con Gran Bretaña, nunca como una forma de reemplazar su vieja alianza.

Las primeras esperanzadoras ilusiones, pronto se tornaron en un continuo desasosiego con respecto a la salvaguarda de sus colonias, especialmente tras los Acuerdos de Locarno y la publicación del informe Ross (la cuestión acerca de la esclavitud sobre las colonias portuguesas, elevada a la Asamblea, como consecuencia de los artículos publicados contra la gestión realizada en dichas posesiones, causó tal sobresaldo que inculcó la inquietud y el escepticismo a cualquier recomendación o proposición proyectada por la SdN). Que la SdN podría llegar a representar una amenaza para las posesiones coloniales, fue una alarma que se ha podido constatar por medio de los informes diplomáticos y, también, a través de algunas opiniones vertidas en la prensa de la época. No obstante, si tras el año 1925, el organismo ginebrino encarnaba una real amenaza para el mantenimiento del imperio portugués, el desecanto que experimentó Portugal sobre el nuevo baluarte para la salvaguarda de la paz mundial llegó antes de lo que se pudiera esperar. La relegada posición que ocupó la SdN, y los asuntos internacionales, tras la entrada de España en el Consejo Ejecutivo, y la inutilidad de dicho órgano internacional (el conflicto de Corfú contribuyó a reforzar las voces de aquellos que clamaban en contra de la razón de ser de la SdN) en auxiliar a Portugal en la cuestión de las reparaciones de guerra, se vio alterado en la sexta Asamblea de la SdN. Fue aquí donde Portugal tuvo un segundo despertar para volver a interesarse por todo aquello que acontecía en Ginebra teniendo siempre presente la defensa su patrimonio colonial.

La diplomacia lusa, muy consciente de la creciente complejidad de la vida internacional no deseaba otra cosa para Portugal, en su condición de país vencedor, que descollar de entre las pequeñas y medianas potencias, con la intención de situarse como “la más grande de las pequeñas naciones”. El mensaje de los gobernantes republicanos era esencialmente reformista en el ámbito de la política exterior; el nuevo rumbo diplomático significaba una reforma que corrigiese los vicios del pasado, pero respetando los pilares sobre los que se asentó la proyección exterior de Portugal; en especial la alianza luso-británica. El nuevo organismo internacional de Ginebra se prefiguraba como el mejor medio para alcanzar el objetivo de la plena inserción de Portugal en el sistema de seguridad colectiva, ponerse a tono con la sociedad de su tiempo, y cumplir, en fin, con el compromiso insoslayable de implicarse en la reconstrucción del nuevo mundo. La obtención de un asiento en el Consejo Ejecutivo, como miembro no permanente (gran parte de la actividad diplomática portuguesa

en la vida societaria giró en torno a la consecución de este fin, a través de la presentación de consecutivas candidaturas), se cifraba como la condición *sine qua non* para ocupar un lugar de privilegio en el tablero internacional diseñado tras la Paz de Versalles. Esta posición de privilegio habría ayudado en ese deber que ningún Gobierno democrático podía eludir, puesto que la mera pertenencia a una civilización, y más aún, la vinculación a un sistema de Estados, imponían la obligación moral de desempeñar un papel determinado en la política internacional. Sin embargo, la admisión de España, como representante de los neutrales, en el Consejo Ejecutivo de la SdN (que contaba con el patrocinio de los Estados Unidos), transformó en desengaño y decepción aquella efímera etapa de fe que simbolizaba la SdN. Portugal, a pesar de los denodados esfuerzos por contribuir y servir a la paz mundial, no volvió a creer ciegamente en lo que hemos denominado “la ilusión ginebrina”. Lo que antes era anhelo, se tornó en recelo, y lo que era esperanza en temor.

El obsesivo deseo de obtener un puesto en el Consejo como miembro no permanente produjo efectos positivos y negativos. Por una parte, Portugal fue forzada a tomar un papel más activo en los asuntos europeos para poder justificar sus pretensiones en el Consejo. A la vez, esto hizo que Portugal se hundiese más en la órbita anglo-francesa, a pesar de que Portugal contemplaba a la SdN como un instrumento con el poder escapar de la servidumbre británica. Otra contradicción en la que se incurrió fue la de clamar por conseguir un puesto desde el que poder codearse con las grandes potencias, mientras que se admitía ser un pequeño país, pero con un vasto imperio colonial. Lisboa afirmaba que la representación en el Consejo era imperativo para poder defender, en una mejor posición sus intereses coloniales. Por otra parte, desde una perspectiva más efectiva, Portugal, una vez que alcanzó el tan ansiado puesto en el Consejo (fue ocupado desde 1933 hasta 1936 y, paradójicamente, bajo un régimen autoritario opuesto a todos los valores que se promulgaban desde la SdN), asimiló que, amén de estar anexionado estratégicamente dentro de un bloque geopolítico, lo más importante era contar con la aquiescencia de Gran Bretaña. Y, este *nihil obstat* británico se obtuvo cuando Salazar, con la instauración del Estado Novo, afianzó la regeneración financiera y acabó con la inestabilidad política que imperaba desde 1919.

Portugal deseaba probar, durante toda la primera década del período de entreguerras, la viabilidad de poder proclamarse como una gran potencia, apoyándose en su imperio colonial. Se reiteraba, siempre que había lugar para ello, con una lista de justificaciones inmateriales: haber gozado de un pasado imperial, ubicaciones geográficas, número de

colonias, extensión de posesiones ultramarinas, sacrificios durante la Gran Guerra y madurez en asuntos internacionales. Aunque Afonso Costa y Vasconcelos, entre otros muchos diplomáticos y ministros, tiraban de ese rosario de alegatos, fracasaban en el objetivo de impresionar a sus correligionarios en Ginebra. Sin embargo, este propósito fue perseguido, con devoción quijotesca, desde 1919. Portugal, en su afán de actuar como una gran potencia, obvió que los grandes poderes son usualmente reconocidos como tales por las pequeñas potencias y, tradicionalmente, poseen una capacidad de acción independiente, de la carencia el país luso. Portugal, por mucha voluntad que pusiese, no podía aspirar a desarrollar independencia de acción en los asuntos internacionales cuando, aparte de estar constreñida por las políticas de Londres y Madrid, en la mayoría de los casos, el liderazgo de Gran Bretaña y Francia era seguido sin serias objeciones. Abrumada por los problemas domésticos y un estamento militar debilitado, los intereses de Portugal eran en realidad los de una pequeña potencia. Sentimientos como los de dignidad y honor (el ensueño tiene algo de sentimiento, y el sentimiento puede engendrar acción) no hicieron que Portugal sacara su lado más combativo e independiente: como la renuncia a presentarse como candidato a las elecciones del Consejo en 1924, o rechazar un préstamo internacional por las duras condiciones que atentaban contra el orgullo nacional. No obstante, estos mismos sentimientos impelieron a Vasconcelos y Texeira, desoyendo los dictados de Salazar, a buscar una participación más activa y valiente con la intención de poder situar a Portugal en un lugar destacado, y siempre al lado de las grandes potencias.

VIII

En cuanto a la reflexión comparativa con la actuación de España en la SdN (esto sería materia para una tesis completamente diferente. La actuación de las pequeñas potencias en Ginebra en el período de entreguerras viene reclamando la atención historiográfica) es un intento de romper el silencio que impera sobre la actividad de los pequeños Estados en la SdN. Con un poco de voluntad, los historiadores de las relaciones internacionales, tienen bastante material para ir realizando estudios que vayan arrojando más luz sobre este asunto. Es la primera vez que se ha realizado un ejercicio comparativo en cuanto al comportamiento de Portugal y España en el marco de la SdN. Así pues, atendiendo a esta somera comparativa,

podemos dejar apuntado que España, aun partiendo con ventaja dentro del organismo ginebrino, y siendo más independiente que Portugal en la esfera internacional (ya que no tenía que rendirle cuentas a Gran Bretaña) no pudo dejar a un lado sus problemas internos, ni consiguió, pese a los esfuerzos de su diplomacia, ascender a la categoría de gran potencia. Los desplantes de España y su salida de la SdN (que no se hizo efectiva) respondían al empecinamiento de este país por ocupar un puesto permanente en el Consejo. Finalmente, para evitar que abandonase la SdN, se buscó una fórmula de semipermanencia para el status español en el Consejo. Tanto Portugal como España, con una política exterior casi dirigida por las cuestiones que emanaban de Ginebra, cumplieron con el papel corista que se les encomendó por parte de las grandes potencias que dominaban el nuevo sistema internacional. Ambos países, a pesar de las trabas internas, contaron con el protagonismo desempeñado por dos diplomáticos de alto nivel y de sabiduría exquisita en la actuación internacional: Madariaga y Vasconcelos. Estos dos personajes, que se profesaban una gran amistad mutua, hicieron de la política internacional la razón de ser de sus vidas. Y fue bajo esta razón que intentaron situar a sus respectivos países, incluso embarcándose en iniciativas comprometidas y cuestionadas por sus superiores, en un lugar de prestigio en el seno de la nueva vida internacional dirigida desde Ginebra. En retrospectiva, y entrando en el campo de la elucubración, estamos en condiciones de casi poder afirmar de que sí, durante los años de entreguerras, los regímenes políticos de ambos países hubiesen tenido largos períodos de afinidad, la actuación de ambos Estados hubiese estado más coordinada y, quizás, más solidaria en la defensa de los intereses de las pequeñas y medianas potencias en un organismo títere de los intereses de los grandes potencias.

IX

Después de pasar revista a los supuestos de partida, a las limitaciones internas, a los protagonismos en la dirección y evolución de la actuación lusa en Ginebra, y tras atender a la reflexión sobre la comparativa de la actuación española en la SdN, estamos en condiciones de ir dando carpetazo a este trabajo. Así, para ir concluyendo, podemos reseñar que, aunque hubo divergencias en el campo político interno, la suficiente continuidad preservada entre los tres diferentes regímenes nos permite exponer resultados generales sobre la influencia que la

SdN y Portugal ejercieron de manera recíproca durante este período. De manera general y, a modo de resumen, podríamos enumerar las siguientes conclusiones:

- 1) Portugal, como pequeña potencia, no supo coaligarse con aquellas otras del mismo estatus para, de manera común, hacer de contrapeso de las grandes potencias que manejaban el nuevo sistema internacional.
- 2) Aunque Portugal, a través de la SdN se integró en un ambiente multilateral más complejo al que estaba acostumbrada, el peso de las relaciones bilaterales con Gran Bretaña seguía siendo un lastre y hasta contraproducente para los intereses nacionales.
- 3) La participación en la SdN significó, para los intereses de la I República, la mejor manera de poder consolidar al país dentro del contexto internacional.
- 4) Para los dirigentes de la Dictadura Militar, la SdN llegó a ser contemplada como una posible solución a los problemas financieros que estaba atravesando el país, aunque tal esfuerzo sería torpedeado más tarde por las corrientes soberanas de la política portuguesa, que habían estado acumulando desconfianza hacia Ginebra, principalmente debido a problemas coloniales en África.
- 5) La conclusión más generalista sería que, a pesar de los cambios de regímenes y de las opiniones (a favor o en contra) suscitadas por la SdN, la delegación portuguesa en Ginebra se afanó para situar a Portugal en un lugar preferente en el nuevo palco internacional.
- 6) Incluso cuando se buscó el acercamiento con el bloque latinoamericano, amén servir como plan estratégico para asegurarse un mayor número de votos de cara a las elecciones al Consejo, no puede negarse el sustrato de idealismo en el proyecto de unión con aquellos países afines en raza, cultura e ideología.
- 7) La evolución de Portugal en el contexto internacional en el período de entreguerras no fue lineal, oscilando entre momentos de alineación con el

compromiso de la SdN con el multilateralismo y la seguridad colectiva (en términos generales, la política siguió hasta principios de la década de 1930) y fases (sobre todo después de 1935-36) en las que Lisboa favoreció el regreso a las alianzas bilaterales y al pragmatismo realista.

- 8) Durante el Estado Novo, se dio lo que he denominado como “la doble vía de la política exterior de Portugal”: por un lado, aquella emanada desde Lisboa, que contemplaba con aversión a la SdN; y por otro lado, aquella otra que, desde Ginebra (y desoyendo a Lisboa) intentaba el integramiento más profundo de Portugal en todas las cuestiones societarias.
- 9) El marchamo característico de la actuación de Portugal en la SdN durante el período de entreguerras fue la búsqueda de una síntesis entre el seguimiento tradicional hacia Gran Bretaña y el deseo de una mayor afirmación internacional del país, es decir, en áreas que podrían estar relacionadas con su patrimonio colonial.
- 10) Finalmente, podemos inferir que la SdN estuvo en la cima de las prioridades de la política exterior portuguesa, al menos hasta mediados de la década de 1930, como puede observarse por la insistencia con la que Portugal buscó asegurar su elección a un asiento no permanente en el Consejo Ejecutivo, un entusiasmo que solo se desvanecería con el advenimiento del enfoque más "soberano" de Oliveira Salazar desde 1935-36.

X

Los portugueses tendieron a ver la SdN desde la desilusión. No pueden ser juzgados por esto. El fracaso en la consecución de los objetivos lusos en un organismo que siempre parecía darle la espalda (asiento en el Consejo, o el pago de las reparaciones de guerra, verbigracia) y el peligro que llegó a representar Ginebra para sus colonias, contribuyeron a que la opinión pública no apreciase a la SdN como un instrumento por medio del cual solventar sus problemas sociales, políticos, económicos o internacionales. Al contrario, veían cómo este organismo internacional contribuía en poco, o en nada, al desarrollo del potencial

de Portugal, cobrando un hosco aire inquisitorial en torno a la cuestión del trabajo de la mano de obra indígena.

El Portugal de entreguerras surgió como resultado de esa fe que tenía, no tanto en sí misma como en la SdN, para regir sus destinos en su hambre de gloria cultural e histórica, en el mejor sentido que pueda darse a esa apetencia. Portugal había menester de cumplir esa misión externa, a saber, la de jugar su papel en la historia de la cultura internacional. En ese sentido, podemos poner punto y final infiriendo que la SdN no fue más que un mero instrumento ocasional del que se valió el espíritu portugués para realizar aquello que estaba presente, aunque de una manera subyacente e inarticulada, pero vivo en el fondo de su conciencia.

Como corolario a estas conclusiones, he considerado interesante hacer una reflexión general, y muy personal, sobre las relaciones exteriores de Portugal durante las dos décadas estudiadas. Portugal, consciente de su condición de pequeña potencia, se afirmó en su diplomacia como medio para poder sacar pecho en el exterior. Sin un poderío naval o militar con el que imponerse, solo a través de sus servicios diplomáticos (integrado por personas de gran valía tanto profesional como moral), y de un orden internacional basado en el derecho soberano y la igualdad de los Estados, podía permitirse el lucimiento que le negaba las carencias propias de las que adolecen las pequeñas potencias. En esta tesis ha quedado bien plasmada la política externa de moderación (*est modus in rebus*) que desplegó Portugal para todos los conflictos internacionales que desembarcaron en la organización que radicó a orillas del lago Lemán.

FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

**ARCHIVOS, COLECCIONES, CENTROS DE
INVESTIGACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA**

ARCHIVOS Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN

En Reino Unido:

The National Archives (TNA), Richmond, Surrey.

The British Library, London.

Camões Centre for Portuguese Language and Culture.

King's College London Library.

Senate House Library.

University College of London (UCL) Library.

En Portugal:

Arquivo Histórico Diplomático, Lisboa.

Biblioteca Nacional, Lisboa.

En Suiza:

League of Nations and United Nations Office at Geneva (UNOG) Archives, Ginebra.

HEMEROTECAS DIGITALES

Colecciones de referencia:

-League of Nations Official Journal, Special Supplement.

<https://www-heinonline-org.libproxy.ucl.ac.uk/HOL/Welcome>

-League of Nations Official Journal.

<https://www-heinonline-org.libproxy.ucl.ac.uk/HOL/Welcome>

-Arquivos e Memória Fundação Mário Soares.

<http://casacomum.org/cc/>

-Hemeroteca Digital de Portugal.

<http://hemerotecadigital.cm-lisboa.pt/>

-Revistas de Ideias e Cultura

<http://ric.sli.pt/>

- Boletim da Agência Geral das Colónias
<http://memoria-africa.ua.pt/Library/BGC.aspx>

Otras colecciones de interés:

-Report of the League of Nations Commission on the dispute between Bolivia and Paraguay.

https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-154-M-64_EN.pdf

-Pacto de la Sociedad de Naciones.

<http://ficus.pntic.mec.es/jals0026/documentos/textos/sociedad.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

ABECIA, V. (1986). *Las Relaciones Internacionales en la Historia de Bolivia*. La Paz: Los amigos de los libros.

ADAMS, R.J.Q. (1993). *British politics and foreign policy in the age of appeasement, 1935-39*. London: Macmillan.

AGERON, C. R. (1975). "L'idée d'Eurafrique et le débat colonial franco- allemand de l'entre-deux-guerres" [en línea]. *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine Année n 22*, https://www.persee.fr/doc/rhmc_0048-8003_1975_num_22_3_2329 [8 de marzo de 2018] pp. 446-475.

AHMANN, R. A.M, y HOWARD, M. (eds). (1993). *The Quest for stability: problems of Western European Security 1918-1957*. Oxford: Oxford University Press.

ALEXANDRE. V. (1993). "Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo". *Análise Social*, Quarta Série, Vol. 28, N°. 123/124 pp. 1117-1136.

ALEXANDRE, V (2006). *O roubo das almas: Salazar, a Igreja e os totalitarismos (1930-1939)*. Lisboa: D. Quixote, 2006.

ALGUACIL CUENCA, P. (2006). “España de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas” [en línea]. *Anales de Derecho*, nº 24. pp. 303-318.
<http://revistas.um.es/analesderecho/article/view/57971>

ALPERT, M. (2005). “La conquista de Abisinia (octubre, 1935-mayo, 1936)”, *Historia 16*, 29(354), 36-47.

ALVES PEREIRA, A. C. (2016). “A diplomacia portuguesa no Congresso de Viena, 1815. *IHGB*, 177(470).

AMZALAK, M. (1929). *A Sociedade das Nações e a sua acção económica*. Lisboa: Livraria Moraes.

ANDERSON, M.S. (1993). *The rise of modern diplomacy 1450-1919*. London: Longman.

Anuário Diplomático e Consular português, 1927. Ministerio dos Negócios Estrangeiros, Imprensa Nacional, Lisboa 1928.

Anuário Diplomático e Consular português, 1928-29. Ministerio dos Negócios Estrangeiros, Imprensa Nacional, Lisboa. [s.d].

ARCHER, C. (2015). *International Organizations* (4ª edición). London: Routledge.

ARENAL C. del (1989).”La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas”. *Estudios Internacionales*, 22(86), p. 153-182.

ARMSTRONG, D. (1996). *From Versailles to Maastricht. International Organization in the twentieth century*. London: MacMillan.

ARMSTRONG, D., LLOYD L. y REDMOND, J (2004). *International organizations in world politics*. London: Palgrave Macmillan.

AZAÑA, M. (1978). *Memorias políticas y de guerra*, Barcelona: Grijalbo.

AZAÑA, M. (2002). *Causas de la guerra de España*. Barcelona: DeBolsillo.

AZCÁRATE, P. de (1966). “La Sociedad de Naciones. Recuerdos y notas sueltas”, *ONU*, Año XX, 1946-1966, p. 88.

BARLAS, D y GÜVENÇ, S (2009). “Turkey and the Idea of a European Union during the Inter-war years, 1923-39”. *Middle Eastern Studies*, vol. 45 n°3, pp. 425 –4464. Recuperado de internet (<https://www.jstor.org/stable/40262676>)

BARRERA, C. (1996). “Reflexiones sobre el quehacer investigador del historiador de la comunicación”. GÓMEZ MOMPART, J.L. (coord.). *Metodologías para la Historia de la Comunicación Social. I Encuentro de la Asociación de Historiadores de la Comunicación*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

BARRIOS, M.T. (1985). “La actitud de España ante el Memorandum Briand” (1929-1931). *Revista de Estudios Internacionales*, 6(2), 413-443.

BARROS, J. (1968). *The Åland Islands questions: its settlement by the League of Nations*. New Haven : Yale University Press.

BARROS. J. (1970). *The League of Nations and the great powers*. Oxford: Clarendon Press.

BARTLETT. C.J. (1994). *The Global Conflict*. London: Longman.

BASSETT. J.S. (1928). *The League of Nations: a chapter in world politics*. London: Longmans, Green and Co.

BELL, P.M.H. (1996). *France and Britain 1900-1949: Entente and Estrangement*. London: Routledge.

BERMEJO ROLDÁN, J.M. (2017). “Portugal e o conflito do Chaco no quadro da Sociedade das Nações (1932-1935)”. *Relações Internacionais (R:I)*, n° 56 (2017), pp. 129-148.

BERMEJO ROLDÁN, J.M. (2018). “La actuación de las pequeñas potencias ibéricas en la Conferencia del Desarme 1932-1934”. *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, vol. 33, n° 97, pp.133-161.

BERMEJO ROLDÁN, J.M. (2019). “La diplomacia española y portuguesa en el conflicto de Manchuriados: dos posiciones contrapuestas en la Sociedad de Naciones” *Aportes. Revista de Historia Contemporánea* n°101, pp.191-123.

BERRIDGE, G. R. (2010). *Diplomacy. Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave.

BEST, A., HANHIMÄKI, J., MAIOLO, J.A. and SCHULZE, K.E. (2004). *International history of the twentieth century*. London: Routledge.

BETTENCOURT, R. (1929). *Vinte e Oito Mezes no Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Lisboa: Clássica.

BEW, J. (2004). “The real origins of Realpolitik”. *The National Interest*, n°130, pp.40-52.

BLEDSOE, G. B (1968). *Spain and the League of Nations*. Tesis doctoral inédita. Florida State University.

BLEDSOE, G.B. (1973). “La oficina española de la Sociedad de Naciones, 1920-1931”. *Revista de Política Internacional*, n° 127, mayo-junio, pp. 123-131.

BLEDSOE, G.B. (1975). “The quest for permanencia: Spain’s rola in the League Crisis of 1926”. *Iberian Studies*, 4, pp.14-21.

BLEDSOE, G.B. (1980). “Spanish Foreign Policy, 1898-1936”, en CORTADA, J.W. (ed.): *Spain in the Twentieth Century World: Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*. London.

BLACK, J. (2010). *A history of diplomacy*. London: Reaktion Books.

BLUM, L. (1945). *L'Historie jugera*. París: Editions de l'Arbre.

BOROWY, I. (2009) *Coming to terms with World Health. The League of Nations Health Organisation 1921-1946*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

BOURNE, K and WATT, D.C. (1967). *Studies in International History*. London: Longmans.

BRAGANÇA, M. (1928). *Á porta de Sociedade das Nações: para a história de Ditadura*. Nova Goa: LM Bragança.

BRANCO, T^a.G. (2013). *A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus. Orientação Prof. Dr. Hélder Adegar Fonseca. Universidade de Évora: Departamento de Economia.

BURNETT, P (1940). *Reparation at the Paris peace conference: from the standpoint of the American delegation* (vol. I). New York: Columbia University Press.

BUTLER, G. Sir (1919). *A handbook to the League of the Nations*. London: Logman, Green and Co.

BURGWYN, H.J. (1997). *Italian Foreign Policy in the Interwar Period. 1918-1940*. Westport, Conn: Praeger.

CALLEJA, DÍAZ, M^a. E. (1991).” El conflicto de Manchuria en la Sociedad de las Naciones (1931-33)”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n°13, pp.73-96.

CARR, E.H. (1952). *International Relations between the Two Worlds War*. London: Macmillan.

CARR, E.H. (1981). *The twenty-year's crisis, 1919-1939. An introduction to the study of International Relations*. New York: Palgrave.

- CARR, E. H. (2004). *La crisis de los veinte años*. Madrid: Catarata.
- CASTIELLA, F. M^a (1976). *Una batalla diplomática*. Barcelona: Planeta.
- CASTRO GOMEZ, A. M^a (1981). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III (O Brasil Republicano). São Paulo: Difel.
- CHAGAS, J. (1929). *Diário. Vol. IV (1918-1921)*. Lisboa: Parceria Antonio Maria Pereira.
- CHAVES, NOGALES, M. (2013). *La República y sus enemigos*. (s.l): Almuzara.
- CLAUDE, Jr. IL. (1966) *Swords into plowshares. The problems and progress of international organisation*. London: University of London Press.
- CONSUEGRA, A. (2015). “Gran Bretaña, Francia y la Sociedad de Naciones: intereses y actitudes frente al segundo conflicto italo etíope (1935-1936)”. *Contra Relatos desde el Sur*, n°12, pp. 79-95.
- COOPER, F (1996). *Decolonization and African Society. The Labor Question in British and French Africa*. Cambridge: University Press, 1996.
- CORBETT, J. (1918). *The League of Nations and freedom of the seas*. London: Oxford University Press.
- CORTÉS, DÍAZ, M. (2016). “La Diplomacia Chilena y el Conflicto del Chaco (1928-1938)”. *Revista Encrucijada Americana*, vol. 8, n°1, pp. 95-111.
- CRAIG, G. y GILBERT, F. (Eds.). (1981). *The diplomats, 1919-1939*. Princeton: Princeton University Press.
- CRISTOPHER, A y NOAKES, J. (Eds.). (1987). *Intelligence and international relation, 1900-1945*. Exeter: Exeter University Publications.

CROZIER A. J. (1988). *Appeasement and Germany's Last Bid for Colonies*. London: Macmillan Press.

CRUZ DUARTE, I (2009). *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz 1918-1919 –As Actas da Delegação Portuguesa*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.

DALLANEGRA, L. (2008). “Realismo sistémico estructural. La política exterior como construcción del poder”. *Studia Politicae*. N.º 15, pp. 31-73.

DELL, R. (1941). *The Geneva Racket 1920-1939*. London: Robert Hale.

DELMAS, C. (1979). *Le Desarmement*, Paris: PUF.

DUGUID, J. (2006). *Green Hell*. California: Pomona Press.

DUROSELLE, J.B. (1976). *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris: Dalloz.

DUROSELLE, J.B. y RENOUNVIN, P. (1968). (M, Iford, Traduc.). London: Pall Mall.

EBEGBULEM. J. C. (2011). “The Failure of the Collective Security in the Post World Wars I and II International System”. *Transience*, vol. 2, pp. 23-29.

EGERTON, G.W. (1979). *Great Britain and the creation of the League of Nations*. London: Scholar Press.

EGIDO, A. (2006). “Los compromisos internacionales de un país “neutral”. *Historial del Presente*, nº7, pp.27-42.

EGIDO, Á. (ed.). (2017). *La II República y su proyección internacional. La mirada del otro*. Madrid: Catarata

EICHLER, J (2017). *War, peace and international security. From Sarajevo to Crimea*. London. Palgrave.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana. Madrid: Espasa-Calpe. Tomo. XI, 1995.

FARCAU, W. B. (1996). *The Chaco War. Bolivia and Paraguay, 1932-1935*. Londres: Praeger.

FERNANDES, P.M. (2014). “Da dívida de guerra ao empréstimo externo: perspectivas dos movimentos políticos e opinião”. *Revista Portuguesa de História*, XLV, pp53-68.

http://dx.doi.org/10.14195/0870-4147_45_3

FERNANDES, A. Y DUARTE, A. (1998). *Portugal e o equilíbrio peninsular. Pasado, presente e futuro*. Lisboa: Publicações Europa-América.

FERRELL, R.H. (1952). *Peace in their time. The origins of the Kellogg-Briand pact*. London: Oxford University Press.

FERREIRA MEDEIROS. J.M. (1985). “Revisão histórica de participação de Portugal na I Guerra Mundial: a dimensão ibérico-insular”. *Boletim do Instituto Histórico de Ilha Terceira, Angra do Heroísmo*, vol. 43, n°2, pp. 635-647.

FERREIRA MEDEIROS, J.M. (1992). *Portugal na Conferência de Paz. Paris, 1919*. Lisboa: Quetzal Editores.

FERREIRA MEDEIROS, J.M. (1992). *O Comportamento Político dos Militares: Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*. Lisboa: Estampa.

FERREIRA MEDEIROS, J.M. (1995). “Os regimes políticos em Portugal e a organização internacional da Europa”. *Política Internacional*, vol. 1, n°. 11, pp.5-39.

FERREIRA MEDEIROS, J. M. (1989). *Un século de problemas: as relações luso-espanholas da união ibérica á comunidade europeia*. Lisboa: Livros Horizonte;

FERREIRA MEDEIROS J. (1983). “Política externa entre as duas guerras”. *Diário de Notícias*, 16 de junho.

FERREIRA MEDEIROS J.M. (2006). *Cinco regimes na política internacional*. Lisboa: Presença.

FERREIRA MEDEIROS, J.M. (2015). *A República corrigida e aumentada*. Lisboa: Edições 70.

Fins e Organização de Sociedade das Nações. (1931). Lisboa: Imprensa Nacional.

FLETCHER, T. (2007). *The naked diplomat*. London: William Collins.

FLEMING, D.F. (1932). *The United States and the League of Nations, 1918-1920*. New York: G.P. Putnam's sons.

FRANK, R. (2012). *Pour l'histoire des relations internationales*. Paris: PUF, p. XV.

FREIRE de ANDRADE, A.A (1926).” A SDN e os Mandatos Coloniais”. *Seara Nova*, 68, pp. 148-152.

FUTCHER PEREIRA, B. (2012). *A Diplomacia de Salazar (1919-1949)*. Alfragide (Portugal): Dom Queixote.

GAJATE BAJO, M. (2012). “Prensa y opinión pública. Un reto para el investigador”. En IBARRA AGUIRREGABIRIA, A. (coord.) *No es país para jóvenes*. Granada: Instituto Valentín Foronda. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4722038>

GARCÍA PELAYO, M. (1972). “Contribución a la Teoría de los órdenes”. *Politeia. Instituto de Estudios Políticos*, UCV, nº1, pp.1-56.

GASPAR, C. (2007). “Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia”. *Nação e Defesa*, 118 (3), pp. 107-145.

GAMARRA CHOPO Y. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. (2005). *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*. Madrid: IFC.

<https://ifc.dpz.es/publicaciones/ebooks/id/3522>

GIL PECHARROMÁN, J. (2010). “La cuestión de Fiume”. *Revista La Aventura de la Historia*, Vol. 8, p.16. <http://granguerra.crearforo.com/dannunzio-y-fiume-es329.html>

GILLARD, D. (2007). *Appeasement in crisis. From Munich to Prague, October 1938-March 1939*. London: Palgrave.

GOLDSTEIN, J. S. (1996). *International Relations*. New York: Harper Collins.

GOLDSTEIN, E. y MAURER, J. (2002). *The Washington Conference, 1921-1922*. Portland (Oregon): Frank Cass.

GOMES RAPOSO, M. A (2003). *A invasão da Etiópia e 1935 vista pela diplomacia portuguesa*. S.l.: Colibri.

GONÇALVES, C. (1931). “Portugal colonial na SDN”. *O Instituto*, 82 (1), pp. 1-43.

GORDON, I (1938). *Boundaries, possessions, and conflicts in South America*. Cambridge: Harvard University Press.

GRANT, K.; LEVINE, P. y TRENTMANN, F. (Orgs). (2007). *Beyond Sovereignty: Britain, Empire and Transnationalism, 1880-1950*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 80-102;

HANDEL, M. (1990). *Weak States in the international system*. London: Frank Cass.

HATTON, B. (2011). *Os portugueses*. Lisboa: Clube do Autor.

HAYNES, J.; HOUG P.; MALIK S, and PETTIFORD L. (2011). *World politics*. Essex: Pearson.

HENDERSON, A. (1918). *The League of Nations and Labour*. London: Oxford University Press.

HENING, R. (1973). *The League of Nations*. Edinburgh: Oliver and Boyd.

HENIG, R. (1984). *Versailles and after 1919-1933*. London: Methuen & Co.

HERMANO SARAIVA, J. (1989). *Historia de Portugal*. Madrid: Alianza.

HERNÁNDEZ RAMOS, P. (2017). “Consideración teórica sobre la prensa como fuente historiográfica”. *Historia y comunicación social*, vol. 22, n° 2, 475.

HERRERA, F. (2009) *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia, 1932-1935*. México D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores.

HIDEN, J. y LOIT, A. (Eds). (1991). *Contact or Isolation? Soviet-Western Relations in the Interwar Period*. Stockholm: The Center.

HOGAN, W. N. (1955). *International conflict and collective security*. Kentucky: Kentucky University Press.

HOFFMANN, S (1987). *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Colorado: Edit. Westview Press. (traducción de Mc Elroy, P. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: G.E.L.

HOFFMANN, S. H. (1977). “Equilibrio del poder”. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.

HOLDEN, M. (1939). Europe without the League. *Foreign Affairs*, 18(1), pp.13-28. doi: 10.2307/20028973.

HOLSTY, J.K. (1985). *The dividing discipline, hegemony and diversity in international theory*. Boston: Allen & Unwin.

IVO CRUZ, D. (2009). *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

JACOBSON, J. (1972). *Locarno Diplomacy*. Princeton: Princeton University Press.

JAMIESON, A. (1978). *Europe in conflict. A history of Europe 1870-1970*. London: Hutchinson.

JERÓNIMO, M.B. (2010). *Livros brancos, corpos e almas negras : a "missão civilizadora" do colonialismo português*. Viseu: ICS. Imprensa de Ciências Sociais.

JERÓNIMO, M. B. y PINTO, A. C. (org). (2014). *Portugal e o fim do colonialismo. Dimensões internacionais*. Lisboa: Edições 70.

JERÓNIMO, M. B. y MONTEIRO, J.P. (2018). *Internationalism, imperialism and the formation of the contemporary world*. Coimbra: Palgrave.

JUNQUEIRA LOPES, Q. M (2017). *A Junta de educação nacional (1929/36)*. Tesis Doctoral. Évora: Universidad de Évora.

KAIN, R. S. (1935). "The Chaco dispute and the peace system". In *The Political Sciences Quarterly*. Vol. 50, N. ° 3, September, pp. 321-342.

KENNEDY, M. (1996). *Ireland and the League of Nations, 1919-1946*. Dublin: Irish Academic Press.

KENT, B. (1989). *The spoils of war: The Politics, Economics, and Diplomacy of Reparations 1918-1932*. Oxford. Oxford University Press.

KERTZER, D. I. (2014). *The Pope and Mussolini: The secret history of Pius XI and the rise of fascism in Europe*. Nueva York: Random House.

KEYLOR, W.R. (1984). *The twentieth century world: an international history*. New York: Oxford University Press.

KIMMICH, C.H. (1976). *Germany and the League of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press.

KINDLEBERGER, C.P. (1987). *The world in depression 1929-1939*. London: Penguin Books.

KISSINGER, H. (1998). *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B.

KISSINGER, H. (1973). *O mundo restaurado*. Río de Janeiro: José Olympio Editora.

KISSINGER, H. (1957). *A world restored: Metternich, Castlereagh and the problems of peace, 1812-1822*. London: Weindenfeld & Nicolson.

KITCHEN, M. (1998). *Europe between the Wars*. Harlow: Longman/Pearson.

KITCHING, C. J. (1999). *Britain and the problem of international disarmament*. London: Routledge.

KITCHING, C.J. (2003). *Britain and the Geneva disarmament conference. A study in International History*. London: Palgrave Macmillan.

LA FOY, M. (1941). *The Chaco Dispute and the League of Nations*. Michigan: Bryn Mawr.

LAMB, R. (1997). *Mussolini and the British*. London: John Murray.

LAMB, M and TIRLING, N. (2001). *From Versailles to Pearl Harbor: the origins of the Second World War in Europe and Asia*. London: Palgrave.

LAQUA, D. (2011). "The Tensions of Internationalism: Transnational Anti-Slavery in the 1880s and 1890s". *The International History Review*, vol. 33, n°4, pp.705-726

LARANJO, D. M (2008). "A política externa portuguesa na Ditadura Militar: as relações com Espanha (1926-1930)". *Tesis de maesterado. ISCTE*.

LARGO CABALLERO, F. (1961). *Correspondencia secreta*. Madrid: NOS.

LAWRENCE, T.H. (1919). *The Society of Nations. Its past, present and possible future*. New York. Oxford University Press.

LENIN, V.I. (1915). "La consigna de los Estados Unidos de Europa". *Sotsial-Demokrat*, 23, n°44.

LePORE, H.P. (2003). *The politics and failure of naval disarmament, 1919-1939. The phantom peace*. Lewiston: The Edwin Mellen Press.

LIEBMANN, G. W. (2008). *Diplomacy between the wars*. London: I.B. Tauris.

LIMA LOBO d'A. (1934). "Da Sociedade das Nações" (um balanço)". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, A, 2.

LINK, S.A. (1979). *Woodrow Wilson, Revolution, War, and Peace*. Arlington Heights, Illinois: Harlan Davidson.

LIVERMORE, H.V. (1976). *A new history of Portugal*. London: Cambridge University Press.

LOFF, M. (1996). *Salazarismo e Franquismo na época de Hitler (1936-1942)*. Oporto: Campo das Letras.

LÓPEZ GÓMEZ, P. (2001). "El capitán Francisco Iglesias Brage en Leticia. Un gallego peruano en la Comisión de Administración del Territorio (1933-1934)". *Anuario de Estudios Americanos* Tomo LVIII, 2, pp. 573-609.

LOUSADA, A.P. y ROCHA, J.S. (coords). *Portugal na 1ª Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa*. Lisboa: CPHM.

LLOYD, E. A. (1991). *Wilsonian statecraft. Theory and practice of liberal Internationalism during World War I*. Lanham: SR Books.

LLOYD, L. (1997). *Peace throw law. Britain and the International Court in the 1920s*. Rochester: The Boydell Press.

LOWE, N. (2013). *Mastering modern word history*. London: Palgrave Macmillan.

LUNA, C. S. (2007). "La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de la relaciones internacionales de E. H. Carr". *Politeia*, vol. 30, núm. 38, enero-junio, pp. 249-25.

LYNCH, C. (1999) *Beyond Appeasement: interpreting interwar peace movements in world politics*. London: Cornell University Press.

MACDONELL, A.G. (1933). *England their England*. London: Picador.

MACEDO, J.B. de (1987). *História diplomática portuguesa. Constantes e linhas de força. Estudo de geopolítica*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

MADARIAGA, S, de (1929). *Disarmament*. London: Oxford University Press, 1929.

MADARIAGA, S. d (1974). *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*. Madrid: Espasa-Calpe.

MARKS, S. (2003). *The illusion of peace: International Relations in Europe 1919-1933*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

MARQUES, A.H. de Oliveira. (1972). *History of Portugal. (Vol. 2)*. London: Columbia University Press,.

MARQUES, A. H. de Oliveira (dir.). (1976). *A Liga de Paris e a ditadura militar (1927-1928): a questão do empréstimo externo. Coleção História do Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Publicações Europa-América.

MARQUES CARVLHO, S.M. (2018). *A Sociedade das Nações: Europa, Portugal e Agricultura*. Tesis para la obtención de grado de Mestre. Lisboa: Universidad de Lisboa.

MARTEL, G. (2007). *A Companion to International History 1900-2001*. Oxford: Blackwell Publishing.

MARTÍNEZ, S. (1992). *História diplomática de Portugal*. Lisboa: Verbo.

MARTINS, F. (2008). “Ensayo sobre cierto Portugal en el siglo XX. A propósito de Cinco Regimes na Política Internacional de José Medeiros Ferreira”. *Historia y Política*, nº20, pp. 359-371.

MAXWELL, K. (1995). *The making of Portuguese democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAZOWER, M (2018). *La Europa negra*. Valencia: Barlin libros.

MAZOWER, M. (2012). *Governing the world. The history of an Idea*. New York: Penguin Press.

McDONOUNG, F. (2011). *The origins of the Second World War*. New York: Continuum.

MEDINA, J. (2002). *Salazar, Hitler e Franco. Estudos sobre Salazar e a Ditadura*. Lisboa: Livros Horizonte.

MEDINA VALVERDE, C. (2004). “Historia de las relaciones internacionales: notas para su aproximación historiográfica”. *Tiempo y espacio*, nº 14, pp. 181-201.

<http://revistas.ubiobio.cl/index.php/TYE/article/view/1682>

MENCHÉN BARRIOS. M^a. T. (1985). “La actitud de España ante el Memorádum Briand (1921-1931)”. *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 6. N^o2, abril-junio, pp.413-443.

MENDES, N. C. (2011) “O Tratado de Versalhes, a SDN e a política Ultramarina Portuguesa (1910-1926)”. *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, Série 129, N.º 1-12, pp. 127-141.

MENESES RIBEIRO, F. de (2004). *Portugal 1914-1926. From the First World War to military dictatorship*. Bristol: Short Run Press.

MERLE M. (1986). *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza.

MIERS, S. (2003). *Slavery in the twentieth century: the evolution of a global problem*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.

MILENE CARVALHO, S. (2018). “O Empréstimo Financeiro Solicitado por Portugal à Sociedade das Nações”, *Intituto Diplomático (ID)* Abril.

https://idi.mne.pt/images/curiosidades/SDN/soraia_milene_carvalho.pdf

MILLER, D. H. (1928). *Drafting of the Covenant*. New York, G.P. Putnam's sons.

MONIZ, E. (1919). *Um ano de politica*. Lisboa. Editorial Portugal-Brasil.

MORADIELLOS, E (1996). *La pérfidia de Albión*. Madrid: Siglo XXI de España editores.

MORALES LEZCANO, V. (1986). “Historia de las Relaciones Internacionales: España Contemporánea” *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, n^o 2, abril-junio 1986, pp.575-582.

MOREIRA, A. (1967). “Seguridad Colectiva”. *Revista Política Internacional*, n^o93, pp.13-45.

MOREIRA DE SÁ, T. (2015). *Política externa portuguesa*. Lisboa: Ensaio da fundação.

MORLEY, M. (1932). *The Society of Nations: its Organization and Constitutional Development*. Washington: The Brookings Institution.

MOULTON, M. (2014). *Ireland and the Irish in Interwar England*. Cambridge: Cambridge University Press.

MURRAY, G. (1918). *The League of Nations and the democratic idea*. London, Oxford University Press.

NAVARRO BRUNO, J. (2012). “Revisitar a política externa da I República para além das evidências fossilizadas”. *Relações Internacionais*. Junio (34), pp. 121-129.

NEILA, J. L. (1990). España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939): una aproximación historiográfica. *Hispania*, 3(176), pp. 1373-1391.

NEILA, J. L. (1990). “España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de las Naciones. (1932-1935)”. AA. VV., *Estudiosos Históricos. Homenaje a los Profesores, José M. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*. I, pp.677-700.

NEILA, J. L. (1994). *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctora

NEILA, J.L. (1997). *La Sociedad de Naciones*. Madrid: Arco Libros.

NEILA, J.L. (1997). “La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº19, p.15-54.

NOGUEIRA, F. (s.d). *Os tempos áureos (1928-1936). Vol. II*. Coimbra: Atlântida editora.

NOEL-BAKER, P. (1979). *The First World Disarmament Conference 1932-33*, Oxford: Pergamon Press.

NORDENSTRENG, K. y SEPPÄ, T. (1987). "The League of Nations and the mass media". *Presented at the XV Conference of the International Association for Mass Communication University of Tampere and Academy of Finland*, passim.

https://sites.tuni.fi/uploads/2019/12/f0b91383the_league_of_nations_and_the_mass_media.pdf

NORTHEGE, F.S. (1988). *The League of Nations: its life and times, 1920-1946*. Leicester: Leicester University Press.

NUNES, L. (1930). *O ditador das finanças*. Lisboa: Edição do autor.

NUNO, V. (s.d) *O Escudo. A unidade monetária portuguesa 1911-2001*. Lisboa: Bando de Portugal.

OLIVEIRA, C. (1995). *Cem Anos nas Relações Luso-Espanholas. Política e Economia*. Lisboa: Cosmos.

OLIVEIRA, L. (1968). *História de Portugal*. Lisboa: Guimarães Editores.

OLIVEIRA, P. A. (2007). *Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa, 1945-1975*. Lisboa: Tinta-da-China.

OLIVEIRA, P.A. (2002). "Portugal e a Crise Italo-Abissina". *Ler História*, 42, pp.5-28.

OLIVEIRA, P. A. (2000). *Armindo Monteiro. Uma biografia política (1896-1955)*. Venda Nova: Bertrand Editora

OLIVEIRA, P.A. (2017). "Portugal's Empire in the Wake of WWI: Coping with the Challenges of Pan-Africanism and the League of Nations". *E-Journal of Portuguese History* 15(1):129-152 · June 2017.

OLIVEIRA, P. A. (2018) "Portugal na Paz de Versalhes". LOUSADA, A. P. Y ROCHA, J. S. (coord.). *Portugal na 1ª Guerra Mundial. Uma História Militar Concisa*. Lisboa: CPHM, pp. 769-780.

OLIVERIA, P. A. (2020). *Sociedade das Nações (1920-1946). Promesas e legados*. Lisboa: Biblioteca Nacional/Instituto Diplomático, p. 20.

OLIVEIRA P. A. y MENESES. F.R (2011). *A Primeira República Portuguesa. Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China.

OSMANCZYK, E. (1976). *Enciclopedia mundial de las relaciones internacionales y de la ONU*. Fondo de Cultura Económica.

ORTIZ, E. (2000) *El Estudio de las Relaciones Internacionales*. Santiago de Chile: Fondo de la Cultura Económica, pp. 97-99.

OULAUSON, P.M. (2007). *Autonomy and Islands*. Åbo: Åbo Akademi University Press.

ORDE, A. (1990). *British Policy and European Reconstruction after the First World War*. Cambridge: Cambridge University Press.

ORTEGA y GASSET, E (2009). *Etiopía. El conflicto ítalo-abisinio*. Madrid: Ediciones del Viento.

ORTEGA y GASSET, J. (1948). *La Rebelión de las masas* (con un prólogo para franceses y un epílogo para ingleses). Buenos Aires: Espasa Calpe.

OVERY. R.J. (1994). *The interwar crisis 1919-1939*. London: Longman.

PACHECO, C. (1999). *Portugal na Sociedade das Nações: 1919-1930*. Tese de mestrado, História Contemporânea., Universidade de Lisboa.

PACHECO, C. (2004). "Portugal e o Memorandum Briand: análise da proposta de uma federação europeia no contexto da Sociedade das Nações 1929-1932". *Revista Clio do Centro de História da Universidade de Lisboa*, Vol. II, pp. 189-212.

PAPP. D. S. (1992). *Contemporary international relations*. Singapore: Macmillan.

PARET, P. (1971). "Assignments new and old: a review article". *The American historical review*, LXXVI, pp.119-126.

PENADO, D. J. (2016). *Inseguridad Colectiva. La Sociedad de Naciones, la guerra de España y el fin de la paz mundial*. Valencia: Tirant humanidades.

PENADO, D. J. (s.f.). "La Sociedad de Naciones y la guerra de España". Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-13888/DJorge_Texto%20Seminario.pdf

PENADO, D. J. (2015). "La guerra de España en el contexto de la crisis internacional de entreguerras". *Amnis* [en línea]. <https://journals.openedition.org/amnis/2306>

PENADO, D. J. y BÄCKSBACKA, J. (2013). "Éxitos y fracasos de la Sociedad de Naciones: del litigio sobre las islas Åland a la guerra de España". En J. M AZCONA PASTOR (Ed.), *Guerra y paz: la sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*. Madrid: Dykinson, S.L.

PEDERSEN, S. (2007). "Back to the League of Nations". *The American Historical Review*, 112(4), pp. 1091-1117.

PEDERSEN, S. (2015). *The guardians: the League of the Nations and the crisis of the empire*. Oxford: Oxford University Press.

PEREIRA CASTAÑARES, J. C. (1992) "De la Historia Diplomática a la Historia de las Relaciones Internacionales: algo más que el cambio de un término". *Historia Contemporánea* n°7, pp.155-182.

PEREIRA CASTAÑARES, J.C. (coord.).(2009). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

PEREIRA, P.T. (1973). *Memórias. Vol. II*. Lisboa: Verbo,

PEREIRA, S. da. (1928). *A Sociedade das Nações e o direito penal internacional*. Lisboa: Livraria Féria.

PETER, C. y MORRIS, C.J. (1993). *Britain and the threat to stability in Europe, 1918-45*. London: Leicester University Press.

PIKE, D. (1975). *Les français et la guerre d'Espagne, 1936-1939*. París: Presses Universitaires de France, p.74.

POLLARD, A.F. (1918). *The League of Nations in History*. London: Oxford University Press.

QUEIRÓ, A.R. (1946). "Da Sociedade das Nações à organização das Nações Unidas". *Revista de Direito e de Estudos Sociais*. [Separata]. 2(1).

QUEIROZ, M. I. (2003). *Portugal e as reparações de guerra alemãs (1919-1933)*. Lisboa: FCSH-UNL.

QUINTANA NAVARRO, F. (1989). *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones 1931-36*. Tesis inédita, UNED.

QUINTANA NAVARRO, F. (1993). *España en Europa, 1931-1936*. Madrid: Nerea.

REINALDA, B. (2009). *Routledge History of International Organizations. From 1815 to the Present Day*. New York: Routledge.

Report of the League of Nations Commission on the dispute between Bolivia and Paraguay. *The American Journal of International Law*. Vol. 28, No. 4, Supplement: Official Documents (Oct., 1934), pp. 137-147 DOI: 10.2307/2213383 Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2213383>

REUTER, P (1958). *International Institutions*. (J.M Chapman, Traduc.) Paris: Allen & Unwin. (El trabajo original se publicó en 1955).

RIBEIRO, F. M. D. (2010). *Afonso Costa*. Alfragide: Texto.

RICHARDSON, D. and STONE, G. (Eds.). (1995). *Decisions and diplomacy. Essays in twentieth century international history*. London: Routledge.

RIVAROLA, V. (1995). *Memorias diplomáticas. Vol. II*. Buenos Aires: Ayacucho.

ROBERTS, J.M. (1999). *Twentieth century: the history of the world, 1901 to the present*. London: Allen Lane.

ROBERTS, J.M (2001). *Europe, 1880-1945*. London: Longman.

ROLLO, M^a F y ROSAS (coords). *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta da China, pp.397-406.

RONALD, S.K. (1935).The Chaco Dispute and the Peace System. *Political Science Quarterly*, 50(3), 321-342.

<http://www.jstor.org/stable/2143696>

ROSAS, F. (1986). *O Estado Novo nos anos trinta 1928-1938*. Lisboa: Estampa.

ROSAS, F. (1988). *O Salazarismo e a aliança Luso-Britânica: Estudo sobre a política externa do Estado Novo nos anos 30 e 40*. Lisbon: Ed. Fragmentos.

ROTHSTEIN, R. (1968). *Alliances and small powers*. New York: Columbia Universty Press.

ROUT, L. (1970). *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*. Austin: University of Texas Press.

SALDANHA, E. (1931). *Moçambique perante Genebra*. Porto. Tipografia Porto Médico.

SALAZAR, O. (1939). *Discursos, 1928-1934*. (3^a ed.). Coimbra: Coimbra editora.

SALAZAR, O.(1946). *Discursos e Notas Políticas. Vol. II. 1935-1937*. Coimbra: Coimbra Editora.

SALIS, J. R. de (1961). *Historia del mundo contemporáneo. Tomo III*. Madrid. Ediciones Guadarrama.

SAINS de la MAZA, O (2015). *Breve Historia de entreguerras*. Madrid: Nowtilus.

SAIZ, M. D. y FUENTES, J. F. (1993). “La prensa como fuente histórica”. En ARTOLA, M. *Enciclopedia de historia de España. Tomo VII*. Madrid: Alianza, pp. 525-581.

SÁNCHEZ CERVELLÓ, J. (2003). “La historiografía portuguesa y sobre Portugal del tiempo presente”. *Historia del Presente*, nº12, pp.157-164.

SARAIVA, MARÍA FRANCISCA. (2015). “Portugal e a Sociedade das Nações: o Papel do Multilateralismo na Política Externa Portuguesa”. *Intituto da Defesa Nacional, Cadernos*. Lisboa, nº18, agosto, pp. 9-24.

SARDICA, José Miguel (2011). *O Século XX Português*. Lisboa: Texto Editores.

SCHWARTZ, F. (1999). *La internacionalización de la Guerra Civil Española*. Barcelona: Planeta, 1999, p. 197.

SCHWARZENBERGER, G (1971). *La política del poder*. Méjico: FCE.

SCOTT, G (1973). *The rise and fall of the League of Nations*, London: Hutchinson, pp 242-252.

SERRÃO, J. V (1997). *História de Portugal. Do 28 de Maio ao Estado Novo (1926-1935)*. Vol. XIII. Lisboa, Verbo.

SHARP. A. (1991). *The Versailles settlement*. London: Macmillan.

SNAYDER, C. A. (1999). *Contemporary security and strategy*. London: Palgrave.

SOARES, M. (2001). *A república portuguesa e as relações internacionais (1910-1926)*. Lisboa: Verbo.

SOARES de MACEDO, J.C. (1927). *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Paris: A Pedore Editor.

SOLÉ, G. (1976). “La incorporación de España a la Sociedad de Naciones”. *Hispania*, nº132, enero-abril, pp.131-169.

SOMBRA SARAIVA, J. F. (Org.). (2001). *Relações internacionais. Dois séculos de história*. Vol. I. Brasília: IBRI.

SOMBRA SARAIVA, J.F. (2007). *História das Relações Contemporâneas*. São Paulo: Editorial Saraiva.

STANLEY, P. (1997). *A history of fascims, 1914-1945*. Londres: UCL.

STEINER, A. (1933). “The Geneva Disarmament Conference of 1932”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol, 168, pp. 212-219

STEINER, Z. (2005). *The lights that failed. European international history, 1919-1933*. New York: Oxford University Press.

STEINER, Z. (2011). *The triumph of the dark. European international history 1933-1939*. Oxford: Oxford University Press.

STONE, G. (1994). *The oldest ally. Britain and the Portuguese connection,1936-1941*. London: Royal Historical Society.

STIRK, P.M.R. (1989). *European Unity in Context: The interwar period*. London: Pinter Publishers.

TAMAYO, BARRENA, A. M^a (1984). “España ante el Pacto Briand-Kellogg”. *Cuadernos de historia moderna y contemporánea* (5). pp, 187-214.

TELO, A. J. (1994). *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Edições Cosmos.

TELO, A. J. (2011). *Primeira República II : como cai um regime*. Lisboa: Presença.

TELO, A. J y TORRE GÓMEZ, H. de la (2000). *Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos*. Mérida: ERE.

TELES, B. (1920). *O Estatuto dos Povos (contra-projecto as Pacto da Liga das Nações*. Porto: Livraria Moderna.

TEXEIRA SEVERIANO, N. (1996). “Entre a África e a Europa: A política externa portuguesa, 1890-1986”. *Política Internacional*, Vol. 1, n° 12, Primavera- Verão, pp. 55-86.

TEXEIRA SEVERIANO, N. (1996). *O poder e a Guerra, 1914-19*. Lisboa: Estampa.

TOOZE. A. (2018). *El diluvio. La Gran Guerra y la reconstrucción del orden mundo (1916-1931)*. Barcelona: Crítica.

TORRE GÓMEZ, H. de la (1983). *Antagonismo y fractura peninsular. España y Portugal 1910-1919*. Madrid: Espasa Calpe.

TORRE GÓMEZ, H. de la (1986). *Del “peligro español” a la amistad peninsular. España-Portugal 1919-1930*. Madrid: UNED.

TORRE GÓMEZ, H. de la (1993). “Las relaciones hispano-portuguesas en la Edad Contemporánea”. AAVV, *Reflexiones en torno a España y Portugal*. Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert, pp.33-73.

TORRE GÓMEZ, H. de la (1997). *El Portugal de Salazar*. Madrid: Arco/libros.

TORRE GÓMEZ, H. de la (1998). *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil de España (1931-1936)*. Mérida: UNED.

TORRE GÓMEZ, H. de la (ed). (2000). *Portugal y España contemporáneos*. Madrid: Marcial Pons.

TORRE GÓMEZ, H. de la y SÁNCHEZ CERVELLÓ, J. (2000): *Portugal en la Edad Contemporánea (1807-2000)*. Madrid: UNED.

TORRE GÓMEZ, H. de la y SÁNCHEZ CERVELLÓ, J. (1992). *Portugal en el siglo XX*. Madrid: Istmos.

TORRE GÓMEZ, H. de la (coord.) (2014). *Historia Contemporánea (1914-1989)*. Madrid: Editorial Universitaria: Ramón Areces.

TORRE del RÍO, R. de la (1977). *La Sociedad de Naciones*. Madrid: Planeta.

TORRE del RÍO, R. de la (2015). *El Congreso de Viena (1814-1815)*. Universidad Complutense de Madrid: Madrid.

TOYNBEE, A.J. (1993). *Survey of International Affairs*. London: Boulter, V. M.

UMANUNO, M. (2014). *Por tierras de Portugal y de España*. Madrid: Alianza.

VASCONCELOS, A. de and SEABRA, M. J. (Eds.). (2000). *Portugal, a European Story*. Cascais: Principia.

VAISSE, M. (1980). “La Société des Nations et le désarmement”. *The League of Nations in retrospect/La Société des Nations: retrospective*, Geneva, November, pp.245-265.

VEATCH, R. (1990). “The League of Nations and the Spanish Civil War, 1936-9”. *European History Quarterly*, Vol. XX. n°2, pp.181-207.

VECCHIO, G. (1931). “La Société des Nations au point de vue de la philosophie du droit international” *RCADI*. Vol. IV, pp.541-649

VINCENS VIVES, J. (2013). *La Crisis del siglo XX (1919-1945)*. Barcelona: Acantilado.

VICENT-SMITH, J. (1975). *As Relações Políticas Lus -Britânicas 1910-1916*. Lisboa: Livros Horizonte.

VIÑAS, A. (2012). *La República en guerra: contra Franco, Hitler, Mussolini y la hostilidad británica*. Barcelona: Crítica.

VIÑAS, A. (2013). “La convivencia fascista con la sublevación y otros éxitos de la trama civil”. VV.AA. *Los mitos del 18 de julio*. Barcelona: Crítica.

VIVAS GALLARDO, F. (1981). *Venezuela en la Sociedad de Naciones: 1920-1939. Descripción y análisis de una Actuación Diplomática*. Caracas: Imprenta Universitaria.

WALTERS, F.P. (1952). *A History of the League of Nations*. London: Oxford University Press, 1952.

WATSON, A. (1992). *The evolution of international society: a comparative historical analysis*. London: Routledge.

WHEELER, D. (1978). *Republican Portugal*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

WILLOUGHBY WESTEL, W. (1935). *The Sino Japanese Controversy and the League of Nations*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

WINKLER, H.A. (2015). *The age of catastrophe. A history of the west, 1914-1945*. (Trad. S. Spencer). New Haven: Yale University Press. (Original en alemán, 2011).

YANGUAS, MESSÍA, J. (1919). *España y la Sociedad de Naciones. Conferencia de Extensión Universitaria*. Universidad de Valladolid: imp. de E. Zapatero.

ZIMMERN, A. (1936). *The League of Nations and the rule of law 1918-1935*. London: Macmillan and Co.

APÉNDICE

LOS 14 PUNTOS DE WILSON

1. Convenios abiertos y no diplomacia secreta en el futuro.
2. Absoluta libertad de navegación en la paz y en la guerra fuera de las aguas jurisdiccionales, excepto cuando los mares quedasen cerrados por un acuerdo internacional.
3. Desaparición, tanto como sea posible, de las barreras económicas.
4. Garantías adecuadas para la reducción de los armamentos nacionales.
5. Reajuste, absolutamente imparcial, de las reclamaciones coloniales, de tal manera que los intereses de los pueblos merezcan igual consideración que las aspiraciones de los gobiernos, cuyo fundamento habrá de ser determinado, es decir, el derecho a la autodeterminación de los pueblos.
6. Evacuación de todo el territorio ruso, dándose a Rusia plena oportunidad para su propio desarrollo con la ayuda de las potencias.
7. Plena restauración de Bélgica en su completa y libre soberanía.
8. Liberación de todo el territorio francés y reparación de los perjuicios causados por Prusia en 1871.
9. Reajuste de las fronteras italianas de acuerdo con el principio de la nacionalidad.
10. Oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio Austrohúngaro.
11. Evacuación de Rumanía, Serbia y Montenegro, concesión de un acceso al mar a Serbia y arreglo de las relaciones entre los estados balcánicos de acuerdo con sus sentimientos y el principio de nacionalidad.
12. Seguridad de desarrollo autónomo de las nacionalidades no turcas del Imperio otomano, y el Estrecho de los Dardanelos libres para toda clase de barcos.
13. Declarar a Polonia como un estado independiente, que además tenga acceso al mar.
14. La creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños.

PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES (1919)

Las Altas Partes Contratantes. A fin de promover la cooperación internacional y alcanzar la paz y seguridad internacionales, por la aceptación de ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra, por la prescripción de relaciones francas, justas y honorables entre las naciones, por el firme establecimiento de las normas del derecho internacional como la regla de conducta efectiva entre los gobiernos, y por el mantenimiento de la justicia y un respeto escrupuloso de todas las obligaciones de los tratados en las relaciones recíprocas de los pueblos organizados, convienen en el presente Pacto de la Liga de las Naciones.

Artículo 1. Serán miembros originarios de la Liga de las Naciones los firmantes que se nombran en el anexo de este Pacto, como asimismo aquellos Estados nombrados en el anexo que adhirieran sin reservas al presente Pacto. Esta adhesión deberá efectuarse mediante una declaración depositada en la Secretaría dentro de los dos meses de la entrada en vigor del Pacto, notificándose la misma a todos los demás miembros de la Liga.

Todo Estado, Dominio o Colonia de gobierno propio, y que no estuviese citado en el anexo, podrá llegar a ser miembro de la Liga si su admisión fuese acordada por los dos tercios de la Asamblea, siempre que ofreciera garantía efectiva de su intención sincera de observar sus obligaciones internacionales, y que acepte las disposiciones proscriptas por la Liga con respecto a sus fuerzas y armamentos militares, navales y aéreos.

Todo miembro de la Liga podrá, previa denuncia hecha con dos años de anticipación, retirarse de la Liga, siempre que en el momento de su retiro haya dado cumplimiento a todas sus obligaciones internacionales y a todas sus obligaciones de este Pacto.

Artículo 2. De acuerdo con el presente Pacto la acción de la Liga, se ejercerá por medio de una Asamblea y un Consejo con una Secretaría permanente.

Artículo 3. La Asamblea se compondrá de representantes de los miembros de la Liga.

La Asamblea se reunirá a intervalos determinados y cada vez que las circunstancias lo requieran en la sede de la Liga o en cualquier otro lugar que se designara.

La Asamblea podrá tratar en sus reuniones todo asunto comprendido dentro de la esfera de acción de la Liga o que afecte a la paz del mundo.

En las reuniones de la Asamblea, cada miembro de la Liga tendrá un voto y no podrá tener más de tres representantes.

Artículo 4. El Consejo se compondrá de los representantes de las principales potencias aliadas y asociadas, juntamente con los representantes de otros cuatro miembros de la Liga. Estos cuatro miembros de la Liga serán elegidos por la Asamblea de tiempo en tiempo, a su discreción. Hasta la designación de los representantes de los cuatro miembros de la Liga, primeramente elegidos por la Asamblea, serán miembros del Consejo los representantes de Bélgica, Brasil, España y Grecia.

Con el asentimiento de la mayoría de la Asamblea, el Consejo podrá nombrar miembros adicionales de la Liga, cuyos representantes siempre serán miembros del Consejo; con igual asentimiento el Consejo podrá aumentar el número de los miembros de la Liga, a elegirse por la Asamblea para la representación ante el Consejo.

El Consejo se reunirá de tiempo en tiempo, cada vez que las circunstancias, y por lo menos una vez por año, en la sede de la Liga o en el lugar que fuese designado.

El Consejo podrá tratar en sus reuniones todo asunto comprendido dentro de la esfera de acción de la Liga o que afectara a la paz del mundo.

Todo miembro de la Liga no representado en el Consejo será invitado a enviar un representante para asistir como miembro a cualquier reunión del Consejo durante la consideración de asuntos que afectaran especialmente los intereses de dicho miembro de la Liga.

En las reuniones del Consejo, cada miembro de la Liga representado en el Consejo tendrá un voto, y no podrá tener más de un representante.

Artículo 5. Las decisiones adoptadas en cualquier reunión de la Asamblea o del Consejo requerirán el acuerdo de todos los miembros de la Liga representados en la reunión, excepto cuando se hubiera determinado expresamente otra cosa en este Pacto o por los términos del presente tratado.

Todas las cuestiones de procedimiento en las reuniones de la Asamblea o del Consejo, inclusive el nombramiento de comisiones para la investigación de asuntos especiales, serán reglamentadas por la Asamblea o por el Consejo y podrán ser resueltas por mayoría de los miembros de la Liga representados en la reunión.

La primera reunión de la Asamblea y la primera reunión del Consejo serán convocados por el Presidente de los Estados Unidos de América.

Artículo 6. La Secretaría permanente será establecida en la sede de la Liga. Comprenderá un Secretario General, así como los secretarios y personal que puedan ser requeridos.

El primer Secretario General será la persona nombrada en el anexo. En lo futuro el Secretario General será nombrado por el Consejo, con la aprobación de la mayoría de la Asamblea.

Los secretarios y personal de la Secretaría serán nombrados por el Secretario General con la aprobación del Consejo.

El Secretario General actuará en tal carácter en todas las reuniones de la Asamblea y del Consejo.

Los gastos de la Secretaría serán sufragados por los miembros de la Liga de acuerdo con la proporción establecida para los gastos de la Oficina Internacional de la Unión Postal Universal.

Artículo 7. La sede de la Liga queda establecida en Ginebra.

El Consejo podrá resolver en cualquier momento que la sede de la Liga sea establecida en cualquier otra parte.

Todos los cargos dependientes de la Liga o con ella relacionados, inclusive la Secretaría, serán accesibles igualmente a los hombres y a las mujeres.

Los representantes de los miembros de la Liga y funcionarios de la misma gozarán, cuando se hallen empeñados en asuntos de la Liga, de inmunidades y privilegios diplomáticos.

Los edificios y demás locales ocupados por la Liga o sus funcionarios, o por representantes que asistan a sus reuniones, serán inviolables.

Artículo 8. Los miembros de la Liga reconocen que el mantenimiento de la paz requiere la reducción de los armamentos nacionales al punto mínimo que fuese compatible con la seguridad nacional y con el cumplimiento, mediante acción común, de las obligaciones internacionales.

El Consejo, teniendo en cuenta la situación geográfica y las circunstancias de cada Estado, formulará planes para dicha reducción, para ser presentados a la consideración y resolución de los diferentes gobiernos.

Esos planes estarán sujetos a reconsideración y revisión por lo menos cada diez años.

Después que esos planes hayan sido adoptados por los diferentes gobiernos, los límites de los armamentos, fijados en los mismos, no podrán ser excedidos sin el consentimiento del Consejo.

Los miembros de la Liga convienen en que la fabricación, por empresas particulares, de municiones o implementos de guerra, provoca graves objeciones. El Consejo aconsejará el medio de evitar las consecuencias perniciosas que emanan de tal fabricación, teniéndose en consideración las necesidades de los miembros de la Liga que no están en condiciones de fabricar las municiones e implementos de guerra necesarios para su seguridad.

Los miembros de la Liga se comprometen a informarse mutuamente, en forma franca y completa, sobre la cantidad de sus armamentos, de sus programas militares, navales y aéreos, y de las condiciones de aquellas de sus industrias adaptables a fines de guerra.

Artículo 9. Se constituirá una comisión permanente para aconsejar al Consejo sobre la ejecución de las disposiciones de los artículos 1 y 8 y en cuestiones militares, navales y aéreas en general.

Artículo 10. Los miembros de la Liga se comprometen a respetar y a preservar contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política existente de todos los miembros de la Liga. En caso de alguna agresión, o de una amenaza o de un peligro de agresión, el Consejo aconsejará los medios por los cuales se dará cumplimiento a esta obligación.

Artículo 11. Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Liga, será considerada como un asunto que concierne a toda la Liga, debiendo la misma adoptar las medidas que se consideran adecuadas

y eficaces para salvaguardar la paz de las naciones. En el caso de producirse tal emergencia, el Secretario General convocará inmediatamente, a pedido de cualquier miembro de la Liga, a una reunión del Consejo.

Se declara asimismo que todo miembro de la Liga tiene derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo sobre cualquier circunstancia, referente a las relaciones internacionales, que amenazara perturbar la paz internacional o la buena inteligencia entre las naciones, de la que depende la paz.

Artículo 12. Los miembros de la Liga convienen en que, si se produjera entre ellos alguna divergencia que pudiese conducir a una ruptura, someterán el asunto al arbitraje o a la encuesta del Consejo; conviniendo en no recurrir en caso alguno a la guerra antes de los tres meses de haberse producido el fallo por los árbitros o el informe por el Consejo.

En todos los casos previstos por el presente artículo, el fallo de los árbitros deberá producirse dentro de un plazo prudencial, y el informe del Consejo deberá expedirse dentro de los seis meses de haberle sido sometida la divergencia.

Artículo 13. Los miembros de la Liga convienen en que en el caso de suscitarse entre ellos alguna divergencia que, a su juicio, pudiese ser sometida al arbitraje y que no pudiera ser resuelta satisfactoriamente por la vía diplomática, someterá la cuestión íntegra al arbitraje.

Se declara que entre los asuntos que en general pueden ser sometidos a arbitraje, estén comprendidas las divergencias sobre la interpretación de un tratado, sobre cualquier cuestión de derecho internacional, sobre la existencia de algún derecho cuyo surgimiento constituiría la violación de alguna obligación internacional, o sobre la extensión y naturaleza de la reparación que debe hacerse por tal violación.

Para la consideración de cualquiera de esas divergencias, el tribunal de arbitraje al que se someterá el caso deberá ser el tribunal convenido por las partes en el conflicto, o estipulado en alguna convención existente entre las mismas.

Los miembros de la Liga convienen en cumplir lealmente todo fallo que fuese pronunciado, y en no recurrir a la guerra contra un miembro de la Liga que se sometiera a dicho fallo. En el caso de cualquier falta de cumplimiento de uno de esos fallos, el Consejo propondrá las medidas que serán tomadas para asegurar su ejecución.

Artículo 14. El Consejo formulará y someterá a los miembros de la Liga, para su adopción, proyectos para el establecimiento de una Corte permanente de justicia internacional. La Corte tendrá competencia para atender y resolver toda divergencia de carácter internacional que le fuese sometida por las partes. Podrá emitir también opiniones consultivas sobre toda divergencia o cuestión que le fuese sometida por el Consejo o la Asamblea

Artículo 15. Si se produjese entre miembros de la Liga alguna divergencia susceptible de conducir a una ruptura y que no fuese sometida al arbitraje, de acuerdo con el artículo 13, los miembros de la Liga convienen en que someterán el asunto al Consejo. Cualquiera de las partes en la divergencia podrá someter el asunto, notificando de la existencia del conflicto al Secretario General, quien adoptará todas las medidas necesarias para su completa investigación y consideración.

A ese efecto, las partes en la divergencia comunicarán al Secretario General, a la brevedad posible, la exposición de su causa con todos los hechos y documentos pertinentes, pudiendo el Consejo ordenar su inmediata publicación.

El Consejo se esforzará en obtener el arreglo de la divergencia, y si tales esfuerzos tuvieran éxito, se publicará una exposición relatando hechos y dando explicaciones acerca de la divergencia de los términos de su arreglo, en la medida en que el Consejo lo juzgue conveniente.

Si la divergencia no fuese solucionada, el Consejo producirá y publicará un informe, por unanimidad o por mayoría de votos, conteniendo una exposición de los hechos de la divergencia y las soluciones que recomienda como justas y apropiadas para el caso.

Todo miembro de la Liga representado en el Consejo podrá publicar una relación de los hechos de la divergencia y sus propias conclusiones al respecto.

Si el informe del Consejo fuese aceptado por unanimidad por los miembros del mismo, no interviniendo en el cálculo de esa unanimidad el voto de los representantes de las partes, los miembros de la Liga convienen en no recurrir a la guerra .contra ninguna de las partes de la divergencia que se someta a las recomendaciones del informe.

Si el Consejo no llegara a producir un informe que sea unánimemente aprobado por los miembros del mismo, que no sean los representantes de una o más de las partes en la divergencia, los miembros de la Liga se reservan el derecho de adoptar las medidas que juzgaran necesarias para el mantenimiento del derecho y de la justicia.

Si una de las partes pretendiera, y el Consejo reconociera, que la divergencia entre las partes ha surgido de una cuestión que, según el derecho internacional, corresponde a la jurisdicción exclusiva de dicha parte, el Consejo dejará constancia de ello en un informe, sin recomendar solución alguna.

El Consejo podrá, en todos los casos previstos por este artículo, llevar la divergencia ante la Asamblea. Ese traslado de la divergencia se efectuará igualmente a pedido de cualquiera de las partes en la divergencia, siempre que tal pedido sea formulado dentro de los catorce días de haber sido sometida la divergencia al Consejo.

En todo asunto sometido a la Asamblea, todas las disposiciones de este artículo y del artículo 12, referentes a la acción y atribuciones del Consejo, se aplicarán a la acción y atribuciones de la Asamblea; quedando entendido que un informe de la Asamblea con la aprobación de los representantes de aquellos miembros de la Liga, representados en el Consejo, y de una mayoría de los demás miembros de la Liga —con excepción, en cada caso, de los representantes de las partes en la divergencia— tendrá la misma fuerza que un informe del Consejo adoptado por todos sus miembros con excepción de los representantes de una o más de las partes en la divergencia.

Artículo 16. Si cualquier miembro de la Liga recurriera a la guerra, contrariamente a las obligaciones contraídas por él de acuerdo con los artículos 12,13 y 15, será ipso facto considerado como habiendo cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Liga, los que se comprometen por el presente a romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales y financieras, a prohibir toda comunicación entre sus nacionales y los

nacionales del Estado en ruptura de pacto y a hacer cesar todas las relaciones financieras comerciales o personales entre los nacionales del Estado en ruptura de pacto y los de todo otro Estado, miembro o no de la Liga.

En tal caso, el Consejo tiene el deber de recomendar a los diversos gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los miembros de la Liga contribuirán, respectivamente, a las fuerzas armadas, destinadas a hacer respetar los compromisos de la Liga.

Los miembros de la Liga convienen, además, en prestarse mutuo apoyo en la aplicación de las medidas financieras y económicas a adoptarse, en virtud del presente artículo, a fin de reducir al mínimo las pérdidas y los inconvenientes que de esas medidas pudieran resultar. Se prestarán igualmente mutuo apoyo para resistir toda medida especial dirigida contra uno de ellos por el Estado en ruptura de pacto, y tomarán las disposiciones necesarias para facilitar el tránsito a través de su territorio de las fuerzas de todo miembro de la Liga que participara de una acción común para hacer respetar los compromisos de la Liga.

Podrá ser excluido de la Liga todo miembro que hubiese violado algún compromiso resultante del pacto. La exclusión tiene lugar por un voto del Consejo, aprobado por los representantes de todos los otros miembros de la Liga representados en el mismo.

Artículo 17. En el caso de una divergencia entre un miembro de la Liga y un Estado que no sea miembro de la misma, o entre Estados que no sean miembros de la Liga, el Estado o Estados que no sean miembros de la Liga serán invitados a aceptar las obligaciones que se imponen a los miembros, a los efectos de esa divergencia, en las condiciones estimadas justas por el Consejo. Si tal invitación fuera aceptada, las disposiciones de los artículos 12 a 16 inclusive se aplicarán con las modificaciones juzgadas necesarias por el Consejo. Después de hacer esa invitación, el Consejo iniciará inmediatamente una encuesta sobre las circunstancias de la divergencia, proponiendo las medidas que le parecieran mejores y más eficaces en ese caso particular.

Si un Estado invitado rehusara aceptar las obligaciones de miembro de la Liga, a los efectos de esa divergencia y recurriera a la guerra contra un miembro de la Liga, las disposiciones del artículo 16 serán aplicables como contra el Estado que hubiera asumido esa actitud.

Si ambas partes invitadas rehusaran aceptar las obligaciones de miembro de la Liga a los efectos de la divergencia, el Consejo podrá tomar todas las medidas y hacer todas las recomendaciones para prevenir las hostilidades y obtener el arreglo de la divergencia.

Artículo 18. Todo tratado o compromiso internacional celebrado en lo futuro por un miembro de la Liga, deberá ser inmediatamente registrado y publicado por la Secretaría a la brevedad posible. Ninguno de esos tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de que haya sido registrado.

Artículo 19. La Asamblea podrá, de tiempo en tiempo, aconsejar a los miembros de la Liga la reconsideración de los tratados que hayan llegado a ser inaplicables, así como la consideración de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento podría poner en peligro la paz del mundo.

Artículo 20. Los miembros de la Liga reconocen, cada uno en lo que les concierne, que el presente pacto abroga todas las obligaciones o inteligencias ínter se incompatibles con sus términos, y se comprometen solemnemente a no celebrar en lo futuro ningún compromiso de esa índole.

En el caso de que, antes de ingresar en la Liga, un miembro hubiera asumido obligaciones incompatibles con los términos de este pacto, será deber de dicho miembro adoptar medidas inmediatas para tratar de desligarse de tales obligaciones.

Artículo 21. Nada en este pacto debe considerarse que afecte la validez de los compromisos internacionales destinados a asegurar el mantenimiento de la paz, tales como los tratados de arbitraje o las inteligencias regionales como la doctrina de Monroe.

Artículo 22. A las colonias y territorios que, a raíz de la reciente guerra, han cesado de hallarse bajo la soberanía de los Estados que lo gobernaban anteriormente y que son habitados por pueblos aún incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno, deberá aplicarse el principio de que el bienestar y el desarrollo de esos pueblos constituyen una misión sagrada de civilización, y deberán ser incorporadas en el presente pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión.

El mejor método para realizar prácticamente este principio consiste en confiar la tutela de esos pueblos a las naciones adelantadas que, gracias a sus recursos, a su experiencia o a su posición geográfica, son las más indicadas para asumir esa responsabilidad, y que consientan en aceptarlas: dicha tutela debería ser ejercida por esas naciones en calidad de mandatarios y en nombre de la Liga.

El carácter del mandato deberá diferir según el grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y toda otra circunstancia análoga.

Ciertas comunidades que pertenecían antes al Imperio otomano, han alcanzado un grado de desarrollo que hace posible el reconocimiento provisorio de su existencia como naciones independientes, a condición que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que sean capaces de conducirse solas. Los deseos de esas comunidades deberán ser tomados en especial consideración para la elección del mandatario.

El grado de desarrollo en que se encuentran otros pueblos, especialmente los del África Central, exige que el mandatario asuma la responsabilidad por la administración

del territorio bajo condiciones que, con la prohibición de abusos tales como el comercio de esclavos, el tráfico de armas y del alcohol, garanticen la libertad de conciencia y de religión, sin otras limitaciones que las que puede imponer el mantenimiento del orden público y la moral, así como la prohibición de establecer fortificaciones o bases militares o navales y de la instrucción militar de los indígenas para otros fines que los de policía y defensa del territorio; bajo condiciones también que aseguren a los otros miembros de la Liga condiciones de igualdad para los intercambios y el comercio.

Existen por fin territorios, tales como el Sudoeste africano y ciertas islas del Pacífico austral, que, debido a su escasa población, a su superficie reducida, a su alejamiento de los centros de civilización, a su contigüidad geográfica con el territorio del mandatario, y otras circunstancias, no podrían ser mejor administrados que bajo las leyes del mandatario, como

parte integrante de su territorio, con sujeción a las salvaguardias previstas más arriba en interés de la población indígena.

En todo caso de mandato, el mandatario deberá presentar al Consejo un informe anual referente a los territorios a su cargo.

El grado de autoridad, contralor o administración que ejercerá el mandatario deberá, si no hubiese sido convenido previamente por los miembros de la Liga, ser definido explícitamente en cada caso por el Consejo.

Se constituirá una comisión permanente para recibir y examinar los informes anuales de los mandatarios y para aconsejar al Consejo en todos los asuntos referentes a la observancia de los mandatos.

Artículo 23. De conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales actualmente existentes o que en lo futuro se celebren, y bajo la reserva de los mismos, los miembros de la Liga:

a) Se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanas para el hombre, la mujer y el niño, tanto en sus territorios como en todos los países a los que se extendieran sus relaciones comerciales e industriales, estableciendo con ese objeto las organizaciones internacionales necesarias;

b) Se comprometen a asegurar un tratamiento justo a los habitantes nativos de los territorios sometidos a su administración;

c) Confiarán a la Liga el contralor general de la ejecución de los acuerdos relativos al tráfico con mujeres y niños, así como el tráfico del opio y otras drogas peligrosas;

d) Confiarán a la Liga el contralor general del comercio de armas y municiones con los países en que el contralor de dicho comercio fuera necesario en interés común;

e) Adoptarán disposiciones para asegurar y mantener la libertad de las comunicaciones y del tránsito, así como un tratamiento equitativo del comercio de todos los miembros de la Liga. A este respecto, se tendrán en cuenta las necesidades especiales de las regiones devastadas durante la guerra de 1914-1918; f) Se esforzarán en adoptar medidas de orden internacional para impedir y combatir las enfermedades.

Artículo 24. Todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas por tratados colectivos, serán puestas bajo la dirección de la Liga, siempre que las partes contratantes de dichos tratados lo consientan. Todas las oficinas internacionales y todas las comisiones para el arreglo de los asuntos de interés internacional, que fuesen creadas en lo sucesivo, serán puestas bajo la dirección de la Liga.

En todos los asuntos de interés internacional, reglamentados por convenciones generales, pero no sometidos al contralor de comisiones o de oficinas internacionales, la Secretaría de la Liga deberá, con sujeción al consentimiento del Consejo y si las partes así lo desearan, reunir y distribuir todas las informaciones útiles y prestar toda asistencia necesaria o deseable.

El Consejo podrá incluir, como parte de los gastos de la Secretaría, los de toda oficina o comisión que sea puesta bajo la dirección de la Liga.

Artículo 25. Los miembros de la Liga convienen en fomentar y promover el establecimiento y cooperación de organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja, debidamente autorizadas, que tengan por objeto mejorar la salud, evitar las enfermedades y mitigar los sufrimientos del mundo.

Artículo 26. Las enmiendas a este Pacto entrarán en vigor cuando sean ratificadas por los miembros de la Liga, cuyos representantes componen el Consejo, y por una mayoría de aquellos miembros cuyos representantes forman la Asamblea.

Ninguna de esas enmiendas será obligatoria para un miembro de la Liga que significara su disentimiento con la misma, mas en tal caso cesará de ser miembro de la Liga.