

SALVADOR DE MADARIAGA Y LA CUESTIÓN DEL DESARME

Salvador de Madariaga and the problems of disarmament

SANTIAGO DE NAVASCUÉS¹

Resumen. Salvador de Madariaga trabajó como jefe de la Sección de Desarme en la Sociedad de Naciones entre los años 1921 y 1927. El fracaso del desarme colectivo en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial y la aparición de una nueva política internacional durante la Guerra Fría basada en el realismo político relegaron la importancia el papel del desarme a un segundo plano en la historiografía de entreguerras. En este artículo, se reexaminan las principales ideas de Madariaga en torno al debate de los armamentos y la creación de un gobierno internacional basado en la Sociedad de Naciones como solución a la “anarquía internacional” –en palabras de Madariaga– del periodo de entreguerras.

Abstract. Salvador de Madariaga worked as Director of the Disarmament Committee in the League of Nations during the years 1921-1927. The failure of collective disarmament in the previous years to World War II and the coming of a new order in the international politics during the Cold War, based in realism statesmanship, downgraded the importance of disarmament in the interwar years historiography. In this article we shall survey Madariaga’s main ideas for world disarmament and the foundation of a new international order based in the League of Nations as an answer to the “international anarchy” –as Madariaga called it– during the interwar years.

Palabras clave. Salvador de Madariaga. Sociedad de Naciones. Conferencia Internacional del Desarme. Armamentos. Internacionalismo liberal.

Key words. Salvador de Madariaga Society of nations. International Conference on Disarmament. Armaments Liberal internationalism.

1. LA GUERRA PARA ACABAR CON TODAS LAS GUERRAS

«Dulce et decorum est pro patria mori»

La experiencia traumática de la Primera Guerra Mundial supuso un antes y un después en el imaginario colectivo europeo. Aquella “guerra que acabaría con todas las guerras”

¹ Doctorando por la Universidad de Navarra. Principales temas de investigación: historia contemporánea de España, historia del franquismo, Salvador de Madariaga. sdenavascue@alumni.unav.es

se convirtió en un infierno bélico de dimensiones colosales que dejaría secuelas durante generaciones. Su imprevista duración, como resultado de la superioridad de los medios defensivos sobre los ofensivos, tuvo como consecuencia el estancamiento del frente en un desgaste sangriento en las trincheras.

La Gran Guerra fue esencialmente tecnológica: todo estaba mecanizado, industrializado y racionalizado, desde los hombres hasta la munición. El combate dejó de ser un acto de valentía personal para pasar a ser lo más parecido a un proceso industrial. Los ejércitos, ahora gigantescas máquinas de destrucción, funcionaron como engranajes mecánicos, triturando casi ocho millones de víctimas a su paso. El paisaje quedó marcado por las trincheras, los cráteres abiertos por miles de proyectiles y los campos de Europa surcados de cementerios. La Gran Guerra dejó como herencia un horror irreparable como nunca se había visto en la Historia.

No es sorprendente que, con el fin de la guerra en 1918, la visión de la guerra cambiara radicalmente. La sociedad europea se embarcó en la búsqueda de formas pacifistas para no repetir una guerra de aquellas dimensiones. En el campo militar, se fue abriendo paso la idea de que una guerra llevada a cabo con mayor poder ofensivo sería más breve y limpia que la guerra de posiciones. Las nuevas armas, como los carros de combate, y el desarrollo de la aviación y los bombardeos, ofrecían nuevas posibilidades a este respecto. El objetivo era convertir la guerra en “casi una limpia operación quirúrgica” (Spaight, 1924:2). Sin embargo, durante el periodo de entreguerras se demostró que, lejos de producir guerras más rápidas e incruentas, las nuevas armas constituían un peligro aún mayor. La sociedad civil, por su parte, despertó la conciencia de muchos para la causa del pacifismo.

Un buen ejemplo de la progresiva deshumanización del periodo de entreguerras fue la invención de los bombardeos aéreos, que eliminaron la distinción entre lo militar y lo civil. Los objetivos militares y civiles empezaban a formar parte de la misma estrategia guerrera. No en vano, el número de víctimas civiles aumentó dramáticamente con el uso de la aviación y el bombardeo de ciudades: si en la Primera Guerra Mundial, la proporción de víctimas civiles había sido aproximadamente del 5%, en la Segunda el número ascendió a casi el 50%. En la guerra de Corea, las víctimas estuvieron cerca del 60% y en Vietnam, casi en el 70%. Otro ejemplo sería la cifra de víctimas civiles en los bombardeos de ciudades alemanas: entre 1939 y 1945 murieron casi 600.000 civiles, un número superior al de los soldados americanos muertos a lo largo de toda la contienda (Hastings, 1979:132).

En este contexto, la Sociedad de Naciones, nacida con vocación de mantener la paz tras la Gran Guerra, fue uno de los factores clave en la comprensión de la escalada de tensiones que se produjeron en los años 30. El futuro de la civilización recaía sobre una institución que, desde el primer momento, estuvo marcada por el “pecado original” (Madariaga, 1938:22) de la retirada de Estados Unidos. Además, la exclusión de Alemania y la URSS, que no ingresaron respectivamente hasta 1926 y 1934, limitó desde un principio su potencialidad. La historia de la SDN revela cuáles fueron los errores que, detrás de políticas de apaciguamiento e indecisión, condujeron a la segunda gran guerra europea. Una significativa parte de aquel fracaso fue la historia del desarme.

2. LA EDAD DE LA INOCENCIA

«¿Por qué reclaman pues los Estados para sí mismos el derecho de imponer civilización y comportamientos a diferentes continentes? ¿Por qué no a la propia Europa?»

Joseph Roth, 1937

La cuestión del desarme había estado en el candelero de las discusiones en la Sociedad de Naciones prácticamente desde sus inicios. A lo largo de once largos años, de 1922 a 1933, Ginebra fue la sede de una infinidad de reuniones de Comités y Consejos para el desarme. El artículo 8 del Pacto de la Sociedad de las Naciones estipulaba la creación de planes de reducción de armamentos revisables cada diez años. El Pacto preveía “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”². Los Estados debían renunciar a sus derechos como jueces de su propio armamento y ponerse bajo un control internacional. Esta cuestión, por supuesto, atañía directamente a la esencia del nacionalismo. La mayoría de las obligaciones fueron incumplidas: la Sociedad de Naciones nunca llegó a tener control sobre el tráfico de armas, ni se reguló la fabricación privada de armas, ni los Miembros de la Sociedad llegaron a intercambiar información relativa a sus fuerzas armadas y sus industrias de guerra (Walters, 1971:223).

Aunque ya desde principios de los años 20 se habían impulsado proyectos de desarme y se habían celebrado parlamentos como la Conferencia de Washington en 1921 (esta conferencia, no obstante, se convocó al margen de la SDN), en este artículo nos centraremos especialmente en las propuestas y debates de la Sociedad durante el periodo comprendido entre 1925 y 1929. En esta etapa intermedia se puede observar con nitidez cuáles fueron los intereses y métodos de actuación de cada potencia tan solo unos pocos años antes de la Conferencia Mundial del Desarme (1933). Además, el estudio de este periodo subraya algunos aspectos que Madariaga, como jefe de la Sección del Desarme, consideraba más acuciantes y quedaron reflejados en sus obras.

2.1. Panorama general del desarme

La Conferencia de Washington³, el primer test en la historia del desarme, había probado la ineficacia del llamado “método directo”, que pretendía reducir los ejércitos a números basados en coeficientes. Así, cada nación tendría un coeficiente que, multiplicado por las unidades de armamento, daría el número permitido de armas. Los resultados de este método fueron muy humildes, ya que la discusión sobre cuáles debían de ser los calibres del armamento y las cuestiones técnicas sobre qué mínimos se consideraban indispensables posponían el debate *ad eternum*.

² The Covenant of the League of Nations, [http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp] Última vez consultado: 22/01/2018.

³ La Conferencia de Washington (12 de noviembre de 1921 – 6 de febrero de 1922), fue convocada por el presidente norteamericano Warren G. Harding y organizada por el Secretario de Estado Charles Evans Hughes, por lo que se llevó a cabo independientemente de la Sociedad de Naciones. Entre sus logros se encuentra la limitación de los denominados “buques de línea”: acorazados y grandes cruceros.

Como contrapunto, el método indirecto propugnaba una vía intermedia entre el pacifismo y el realismo. Lord Cecil, delegado británico y director de la Comisión Temporal del Desarme, fue uno de los artífices de esta solución. Se basaba en la idea de que el problema del desarme no tiene una existencia separada del resto de problemas. Su propuesta más interesante fue la introducción del término “garantía” de seguridad para los países con miedo al desarme. El recurso a sanciones sería un ejemplo clásico de la “vía indirecta” del desarme: garantizar el cumplimiento del pacto mediante la presión colectiva.

Hacia el año 1925, los planes y proyectos de desarme habían llegado a un punto muerto por dificultades políticas y técnicas. En varios países, los ministros de Defensa pedían un aumento de los armamentos, mientras que en las comisiones técnicas de la Sociedad no se alcanzaba un acuerdo sobre el “mínimum compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común”⁴. Sin embargo, con la firma de los Acuerdos de Locarno⁵ el 1 de diciembre de 1925, quizás la primera luz después de varios años de oscuro trabajo en la Sociedad, se reavivó el interés por realizar una Conferencia General de Desarme, proyectada para febrero de 1932. El 12 de diciembre de 1925 se estableció la Comisión Preparatoria de Desarme, que incluía a todos los Estados del Consejo, junto con Alemania, Estados Unidos y Rusia. Durante cinco años, esta Comisión fue el instrumento principal de la Sociedad en materia de desarme hasta la celebración de la Conferencia Mundial del Desarme en 1933 (Walters, 1971:359-360).

Los primeros esfuerzos de la Comisión comenzaron con un informe de expertos militares. Siguiendo la estela de las negociaciones en Washington, la comisión se centró en el método directo de reducción de armas: cómo definir los armamentos, cómo distinguir las armas ofensivas de las defensivas, de qué forma adoptarlas y reducirlas, etc. Se abordaron aspectos como la posibilidad de una supervisión internacional de los armamentos de cada país o la fabricación de gases venenosos, sobre los cuales se elaboraron informes por parte de los expertos militares, navales y aéreos. En noviembre de 1926, se presentó un voluminoso informe que detallaba todos los factores relacionados con el armamento, desde recursos financieros, capacidad industrial, hasta la abundancia de materias primas para la producción.

En la segunda sesión, reunida en marzo de 1927, estalló uno de los principales debates en torno al problema del armamento. Las delegaciones francesa y británica presentaron dos propuestas que diferían en muchos aspectos. El plan francés proponía la limitación de todos los efectivos, sin distinción, mientras que el plan inglés se negaba a limitar los efectivos navales. Los franceses creían que el Gobierno británico intentaba deshacerse de

⁴ The Covenant of the League of Nations, [http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp] Última vez consultado: 22/01/2018.

⁵ Los acuerdos de Locarno, firmados por Alemania, Francia, Gran Bretaña, Bélgica e Italia, garantizaba el mantenimiento de la paz en Europa Occidental y sellaba varias alianzas para el mantenimiento de la paz en Francia y las fronteras occidentales. El problema de los Acuerdos fue que ni el gobierno de Stresemann, ni los gobiernos alemanes posteriores reconocieron las fronteras orientales de Alemania. Madariaga comentaba que Locarno “hacía que la fe de Europa en su propia estabilidad se perdiese en el este todo lo que se había ganado en el oeste” (Madariaga, 1929:124) y fue una de las causas la II Guerra Mundial. Cuando Hitler remilitarizó Renania en 1936, se rompieron definitivamente los Acuerdos.

los compromisos sobre el mantenimiento de la paz; los ingleses, por su parte, sospechaban que los nuevos compromisos de seguridad de los franceses encubrían la intención de mantener su predominio militar en el Continente, especialmente con Alemania. Sin embargo, la definición del desarme, que los franceses relacionaban esencialmente con la seguridad, no podía resolverse sino como una cuestión de confianza política.

A este respecto, Madariaga comentaba que “las cuestiones del desarme se resuelven siempre en cuestiones de seguridad y las cuestiones de seguridad en cuestiones de organización internacional” (Madariaga, 1929:132). Era fácil caer en el pesimismo comprobando la inutilidad del esfuerzo técnico con que actuaba la Comisión. Por aquel entonces, las tres M’s (*Men, Material, Money*) dominaban el discurso. Después de varias semanas de trabajo intenso, se preparó un tratado único que mostraba los artículos en los que se había llegado a la unanimidad y las diversas propuestas y reservas sobre los restantes puntos. Por falta de acuerdo general, se aplazó la discusión de presentar un Convenio seis meses (Walters, 1971:362-363).

Durante el intervalo entre la segunda y la tercera reunión, Washington solicitó la celebración de una Conferencia Naval Tripartita con Gran Bretaña y Japón en junio y agosto de 1927, que estaría en teoría –y en la práctica– separada de la SDN. El presidente Coolidge esperaba que la reunión ayudara al trabajo de la Comisión Preparatoria. Pero la conferencia acabó en un total desacuerdo entre ingleses y estadounidenses, contribuyendo al descrédito y la obstaculización del desarme. Madariaga lamentaba el hecho de que esta conferencia hubiera derivado, paradójicamente, en una conferencia de rearme. Esto se explicaba por la imposibilidad de llegar a un acuerdo en base a la reducción *absoluta* de armamentos: las naciones estaban dispuestas siempre y cuando redundase en un aumento *relativo* de su fuerza militar. Inglaterra, la primera potencia naval del momento, se negaba a ceder la soberanía marítima *relativa* a Estados Unidos en virtud del desarme. Para Madariaga, lo que expresaban las potencias era “una ambición de poder disfrazado de seguridad” (Madariaga, 1974:144).

La Asamblea de 1927 se encontró con un panorama desolador al reanudar la tercera sesión. La carrera armamentística no hacía más que ir en aumento debido a la competencia entre las grandes potencias navales. La gravedad del enfrentamiento entre ingleses y estadounidenses que se había revelado en la Conferencia Naval boicoteaba cualquier intento de acuerdo entre los Estados europeos. El hecho de que la Conferencia hubiera tenido lugar fuera de la SDN también había mermado las posibilidades de una intervención directa sobre las grandes potencias. Al igual que el Pacto Briand-Kellogg firmado un año más tarde, la Sociedad se vería expulsada de las grandes decisiones bilaterales a finales de los años 20.

La tercera y cuarta sesión estuvo dominada por la intervención rusa del nuevo delegado, Maxim Litvinov. La propuesta del Gobierno soviético para el desarme era sencilla: deshacer todas las fuerzas militares, navales y aéreas, destruir todos los arsenales y dejar exclusivamente aquellas armas imprescindibles para la policía y los servicios de vigilancia de cada Estado. La discusión se aplazó para la cuarta sesión, donde fue objeto de un debate acalorado. Lord Cushendun, delegado británico en sustitución de Lord Cecil, denunció el plan como una farsa y expresó su desconfianza hacia el régimen soviético. Otros

miembros de la Comisión exhortaron a la delegación rusa a que comprendiese que no podría hacerse un desarme completo y efectivo sin contribuir a la confianza internacional. Rusia había criticado duramente a la SDN y había hecho esfuerzos por minar el Pacto. El problema, para otros, era que los rusos debían ingresar en la Sociedad (Walters, 1971:367).

A propósito de la propuesta soviética, Madariaga evocaba una historia popular que, apócrifamente, se cree que contó Winston Churchill cuando Maxim Litvinov entregó el plan soviético de desarme:

Érase una vez una conferencia de animales que discutía la cuestión del desarme. El león habló primero y, mirando al águila, sugirió la abolición de las alas. El águila, girándose hacia el toro, pidió la supresión de los cuernos. El toro, a su vez, se giró hacia el tigre y pidió la eliminación de las garras. Sólo quedaba el oso por hablar y propuso la abolición completa de todos los medios de ataque y defensa para que pudiera estrecharlos a todos en un amoroso abrazo.

En la historia subyacía, además, una evidente crítica al propósito de paz universal del comunismo. Madariaga creía que la petición de desarme soviética conllevaría una guerra más sutil, ideológica, y expresaba elocuentemente: “en la política oficial, la verdad de las verdades no puede ser pronunciada” (Madariaga, 1929:217). Consideraba que la Rusia soviética se guiaba por los preceptos ortodoxos del marxismo-leninismo y trataría de imponer su programa político a las naciones europeas. Pese a todo, abogaba por la inclusión de la Unión Soviética en la SDN para superar su aislacionismo y dotar a la Sociedad de más prestigio internacional. En este sentido, observaba la paradoja de que las grandes propuestas de desarme provinieran de países tan aislacionistas como Estados Unidos y Rusia. Las dos naciones estaban fuera de la SDN y estaban esencialmente enemistadas con las ideas internacionalistas (Madariaga, 1929:218).

2.2. Una cortina de humo

Durante la reunión de la novena Asamblea de la SDN se firmaron dos grandes tratados internacionales: el Pacto Briand-Kellogg⁶ y el Tratado Naval de Londres⁷. Briand-Kellogg supuso una línea divisoria en la historia de los tratados internacionales. Fue negociado por el ministro francés de Asuntos Exteriores Aristide Briand y el Secretario de Estado norteamericano, Frank Kellogg. En él, los países firmantes renunciaban a la guerra “como instrumento de política nacional” y fue celebrado por los países firmantes como una gran victoria para la causa de la paz. Sin embargo, tan solo tres años después, Japón invadió China y once años más tarde, los nazis invadieron Polonia provocando la Segunda Guerra Mundial. Lo que tan sólo una década antes había celebrado como un triunfo para la hu-

⁶ El Pacto de París o Briand-Kellogg (27 de agosto de 1928) ilegalizaba la guerra como mecanismo para la solución de conflictos internacionales. Es considerado el precedente inmediato del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se consagra con carácter general la prohibición del uso de la fuerza.

⁷ El Tratado de Limitación y Reducción de Armamento Naval o Tratado de Londres (22 de abril de 1930) extendía la reducción naval de los acuerdos de Washington en 1921 a cruceros, destructores y submarinos.

manidad fue comentado por grandes estadistas de la Guerra Fría como Kissinger o Kennan como un tratado infantil, vacío de contenido. Aunque el Pacto ha sido recientemente reivindicado por algunos autores como influyente en la historia de las relaciones internacionales a largo plazo (Hathaway, Oona A. and Schapiro 2017), su fracaso en la práctica parece indudable.

Madariaga consideraba el Pacto Briand-Kellogg como una cortina de humo (“a red herring”), una mera declaración de intenciones que jamás se pondría en práctica⁸. El Pacto no ilegalizaría *todas* las guerras: las de defensa propia quedarían excluidas. Además, permitiría las sanciones, que eran otra cosa que una “defensa propia colectiva”. En el fondo, la vaguedad en la definición de la guerra haría del pacto un instrumento inútil, ya que la medida de la agresión y la defensa propia es puramente subjetiva, pues toda guerra puede ser invocada como defensiva. El Pacto sólo funcionaría a través de una jurisdicción realmente internacional.

Sin embargo, con el actual estado de las naciones, debido especialmente a la insolidaridad de la Doctrina Monroe de Estados Unidos, el código judicial internacional se hacía inviable. Madariaga pensaba que, en el fondo, los políticos ilegalizadores de la guerra creían inocentemente que su sistema no estaría manipulado por la política. Miembro de una pequeña potencia neutral, Madariaga conocía las limitaciones de los tratados internacionales y sabía que los intereses de las grandes potencias a menudo podían exigir a estos Estados obligaciones que podrían resultar fatales, como la entrada en una guerra (Quintana Navarro, 1993:357). Esta tensión se reveló con crudeza más tarde, cuando la guerra europea parecía más inminente y España estaba blindada por el Pacto a participar en la contienda en caso de conflicto. Concluía que, si los políticos firmantes del Pacto Briand-Kellogg hubieran conocido el “espíritu de Ginebra”, habrían reconocido que las naciones no dejan aparte sus defectos, limitaciones, intereses y egoísmos en los organismos internacionales. Insistía, no obstante, en que la Liga de Naciones tenía un tono moral más alto que las naciones que la componían (Madariaga, 1929:249-50).

2.3. La *pax americana*

Uno de los mayores obstáculos para la paz mundial era el bloqueo político de los norteamericanos. Madariaga criticaba la aplicación indiscriminada de la doctrina Monroe en casos tan flagrantes como la invasión de Nicaragua o Pacto Kellogg-Briand, firmado a espaldas de la Sociedad de Naciones (Madariaga, 1929:253). Romper con la pasividad del pueblo norteamericano era un objetivo esencial. No en vano, desde 1926 se dedicó a recorrer Estados Unidos para predicar “el evangelio de la SDN” (Madariaga, 1974:128) en las principales universidades del país. En el pueblo estadounidense no solo estaba el obstáculo más oscuro, sino también la esperanza más brillante.

En este sentido, Inglaterra tampoco había actuado responsablemente. En una Conferencia en el Instituto de Relaciones Internacionales de Ginebra⁹, Madariaga reclamaba

⁸ Sin embargo, el artículo 6º de la Constitución de la II República española, probablemente inspirado por Madariaga, decía: “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional”. Las contradicciones del diplomático en Ginebra fueron una constante en su búsqueda de un centro de gravedad política durante la época de entreguerras.

⁹ Conferencia leída en el Instituto de Relaciones Internacionales de Ginebra (agosto, 1929), Humphrey

una gran responsabilidad a los gobiernos británicos por la hipocresía con que trataban con el tráfico de armas y continuaban su política de expansión imperialista. Aunque no era crítico con la colonización y la extensión de la civilización occidental, rechazaba la insolidaridad con que los ingleses dirigían su política exterior. La mezquindad de los métodos empleados para la reducción del armamento había minado la confianza pública en la acción de la SDN y las potencias del desarme. Sin perder su sentido del humor, Madariaga solía contar un chiste sobre las propuestas de sus colegas ingleses en la SDN:

Un almirante español acepta el statu quo de la flota y le dice al británico: “sólo tenemos que discutir sobre la fecha”, “¿Por qué? Digamos 1921” responde el otro. “Oh, no” dice el español “yo sugiero 1588” (Madariaga, 1929:91).

El enfrentamiento entre Inglaterra y EE. UU. por el comercio mundial era el punto más crítico de la discusión. Esencialmente anglófilo, Madariaga consideraba que la unión de los anglosajones equilibraría el desolador paisaje europeo y darían mayor crédito a la SDN. Tan sólo cuando los dos países descubrieran un factor común será posible repensar la situación del desarme internacional.

En este sentido, criticaba que la insistencia de Francia por mantener reducida a Alemania era un error grave: “nada puede ser peor para la paz en el mundo que un seguimiento estricto de las medidas de los Tratados de Paz” (Madariaga, 1929:270) y abogaba por el pragmatismo británico. Los Tratados de Paz se debían modificar acordes con las nuevas situaciones del mundo, sometidos constantemente al cambio. Era, por tanto, una hipocresía no permitir el rearme alemán mientras que las naciones vencedoras seguían aumentando progresivamente el gasto en defensa. La solución para un país física y moralmente derrotado como Alemania debía ser la búsqueda de una igualdad psicológica con los vencedores a través de la SDN y, después, proponer la convocatoria de una Convención de Desarme mundial. Tan solo con la base de la igualdad podía establecerse una negociación justa. Advertía también el resentimiento de Alemania con las fronteras orientales después del Tratado de Locarno, especialmente en Silesia y Dantzig. La falta de unidad europea se debía al resentimiento de los vencedores y vencidos, que sólo podía ser superada con una revisión de los tratados y la intervención de organismos internacionales. A este respecto, escribía:

Queremos una Europa basada en el consentimiento mutuo. Pero el consentimiento se afirma con el sacrificio. (Madariaga, 1929:275).

De nuevo, la respuesta debía venir del ejemplo –de la solidaridad y el sacrificio– de los pueblos anglosajones, incapaces de aparcar sus ambiciones imperialistas y empeñados en ningunear a la SDN. Mientras la discusión mezquina de estos países continuara, la anhelada paz europea sería imposible.

Milford, Oxford University Press. Última vez consultado: 20/01/2018. [https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.12287/2015.12287.Problems-Of-Peace-august-1928_djvu.txt]

3. LAS FALACIAS DEL DESARME

Tanto en *Disarmament* (1929), un libro publicado originalmente en inglés por Oxford University Press, como en sus *Memorias: amanecer sin mediodía* (1974), Madariaga explica con detalle cómo se desarrollaron las negociaciones de la SDN en torno a la cuestión del desarme. En las dos obras, Madariaga criticaba duramente la actitud de los políticos y burócratas de la Sociedad y la falta de determinación a la hora de combatir el rearme de las naciones. En sus *Memorias* comentaba lo absurdo de las primeras conferencias del desarme, dominadas por el espíritu técnico de reducir científicamente el armamento:

Los años –siete lo menos– que habíamos malgastado estudiando cómo no desarmar, dedicándonos a temas no tan remotos de ¿cuántos ángulos caben en la punta de una bayoneta?, todo aquel castillo de papel se vino abajo; y si las naciones que hasta entonces se entregaban a la investigación del sí, del cómo, y del pero, al verse frente a sesenta países reunidos en conferencia se pusieron a improvisar proyectos de desarme. (Madariaga, 1974:348).

La consecuencia de esta actitud técnico-científica fue paradójica: las conferencias de desarme que seguían estas técnicas se convertían rápidamente en conferencias de rearme. Maurice Vaisse señalaba que la “ironía de la Historia” había hecho que “los esfuerzos por reducir o limitar los armamentos hayan conducido al rearme general y al segundo conflicto mundial” (Vaisse, 1981:1).

Para Madariaga, el problema del desarme no era técnico, sino político. Mientras que los alemanes insistían en su *Gleichberechtigung*, es decir, en el restablecimiento de la igualdad en armamentos, las potencias europeas dirimían cuestiones de método menores y se enzarzaban en mezquinas discusiones que, en el fondo, demostraban que las grandes potencias no respetaban esencialmente los supuestos fundamentales del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Existía un conflicto político entre la soberanía de cada Estado y un organismo que pretendía resolver problemas en el ámbito internacional como si se tratara de problemas nacionales. Los Estados miembros de la SDN nunca llegaron a hacerse cargo del alcance y significado del Pacto. En el terreno práctico, la influencia de la SDN estuvo siempre limitada por la disposición de sus miembros a actuar. Ya que los miembros no estaban obligados a actuar, “podían dirigir su diplomacia a través de otros canales, lo cual significaba que el imperio del Derecho Internacional, que en definitiva encarnaba, dependía de la voluntad política de sus miembros” (Mazower, 2001:83). Debido a este desacuerdo esencial sobre la potestad del Pacto, las naciones no renunciaron a su soberanía en la discusión sobre la reducción del armamento.

La tesis fundamental de Madariaga era que discusión en torno al *problema del desarme* estaba fundamentalmente equivocada, ya que la idea dominante era una falacia intelectual. Las armas, por sí mismas, no son la causa de la guerra. Tampoco son las guerras las que causan el armamento, sino el miedo a una agresión entre los países. La producción de armamento parte de la desconfianza mutua entre las naciones, que utilizan la fuerza como instrumento. El problema es que el desarme, por tanto, era una entelequia intelectual, un espejismo. La raíz del conflicto radicaba en el campo de la política (Madariaga, 1974:77).

Es reseñable cómo esta visión del diplomático coruñés cambió con el tiempo. Durante décadas defendió que el clásico adagio *si vis pacis para bellum* era una gran falacia para defender la existencia de arsenales. Sin embargo, años más tarde, durante la Guerra Fría y la endeble coexistencia de EE. UU. y la URSS, se convirtió en un furibundo anticomunista y defendió actitudes beligerantes e intervencionistas en obras como *The Blowing Up of the Parthenon* (1960) y *Latin America Between the Eagle and the Bear* (1962).

Pero el Salvador de Madariaga de las décadas de 1920 y 1930 representaba el más puro liberalismo internacional. Autores británicos como Leonard Woolf o J.A. Hobson y norteamericanos como Pittman B. Potter o Paul S. Reinsch serían un ejemplo de este tipo de internacionalismo liberal¹⁰. Un buen modelo de este espíritu es el libro *Disarmament*, en el que Madariaga bosquejaba un panorama bastante completo de la actuación de la Sociedad sobre el desarme. El libro comenzaba describiendo los obstáculos fundamentales de la sociedad internacional. En primer lugar, la propia naturaleza de la SDN: su ritmo lento, que requería tiempo, decisión y paciencia debido a la complejidad de los países que la componían. La diferencia de poblaciones, culturas políticas y tradiciones hacían del organismo un complejo entramado institucional. Madariaga comparaba la SDN como una orquesta tratando de ponerse de acuerdo sin director en la que, además, se renovaban los músicos cada cierto tiempo. Así, los franceses y los ingleses eran incapaces de entenderse por cuestiones de psicología: la ilógica y empírica vaguedad de los ingleses exasperaba a los franceses tanto como la lógica irritante claridad de los argumentos franceses (Madariaga, 1929:20). La única continuidad sería el “espíritu de Ginebra”, es decir, la voluntad de realizar el proyecto wilsoniano de una comunidad internacional.

Pero los obstáculos no acababan ahí. El mundo después de la Gran Guerra se encontraba de algún modo en un momento de “anarquía internacional”: una Europa dividida, los Estados Unidos replegados de nuevo sobre sí, Asia convulsa por el naciente imperialismo japonés... La conexión entre las distintas partes del mundo, cada vez mayor gracias a los nuevos avances tecnológicos reducían las distancias del globo y unían cada vez más la interacción del ser humano hacían del mundo un espacio cada vez más unido, lo que años más tarde Marshall McLuhan denominaría “la aldea global”. Sin embargo, en la primera mitad del siglo XX, Madariaga creía que existía un desfase entre la “solidaridad objetiva” (el imparable avance hacia una “globalización”) y la “solidaridad subjetiva” (los esfuerzos de comprensión entre los habitantes del mundo) que la Sociedad de Naciones habría de corregir. Paradójicamente, los problemas de entendimiento entre las naciones eran cada vez más graves. Su tesis era que los hechos de la vida pública estaban sobrepasando gradualmente los límites de la nación, por lo que había que encontrar nuevas formas de relación entre naciones (Madariaga, 1934:60).

Concretamente, opinaba que ciertas ideas políticas, como la existencia de imperios y el imperialismo, empezaban a estar obsoletas. El prestigio de los imperios obliga a las naciones a defenderse unas de las otras y, tanto por prestigio como por obligación de defenderse, mantienen grandes ejércitos. La mutua desconfianza y la carrera por conseguir

¹⁰ Para un estudio más detallado sobre el internacionalismo liberal en el periodo de entreguerras, ver Laqua, D. (ed.) (2011) *Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements Between the World Wars*, Londres, I. B. Tauris.

un puesto de prestigio en la carrera imperial obligaba a la compra y sofisticación de armamentos. Estas ideas, sostenía Madariaga, habían muerto desde la proclamación universalista de Wilson, pero seguían vigentes en la práctica. La tarea de los formadores de opinión pública y de un organismo como la SDN era desterrar estos conceptos obsoletos de la praxis internacional.

El pacifismo a ultranza, sin embargo, no era una opción tan razonable tras un examen detallado. Para una mayoría de pacifistas, son los armamentos en sí mismos el peligro de guerra. Por tanto, una propuesta como la de Litvinov de desarme total e inmediato a través de la SDN sería la más inteligente. Pero los obstáculos prácticos seguían presentes: la proporcionalidad de las naciones dejaría indefensas a las pequeñas y medianas naciones, el desarme efectivo debería ser realmente universal y simultáneo, etc. El desarme puramente técnico no sería sino un juego de estrategia para obtener beneficios. Las desigualdades entre las naciones, como se vería durante las acaloradas discusiones en los años 1933-1936 durante la Conferencia Mundial del Desarme, amenazarían especialmente a las pequeñas potencias, incapaces de hacer frente al estallido de una guerra global si, por obligación del Pacto, se veían obligadas a luchar contra un Estado rebelde. La única opción para un pacifismo era la creación de un Comundo, es decir, un Gobierno Mundial.

El punto de vista “realista”, más cercano a la visión de Madariaga, defendía que las armas no son la causa, sino el efecto de la guerra. Las soluciones realistas de “abolir la guerra” serían dos. En primer lugar, el estudio de los países (geografía, historia, sociología, etc.) para saber cómo reducir las causas de la guerra. Según esta visión, eminentemente positivista, la observación científica de la nación reducía las posibles causas de guerra. Madariaga defendía que reducir la fuerza de las naciones no resolvería los conflictos, sino la organización positiva de los intereses:

La causa de la guerra es la tendencia de la vida a crear conflictos. Esa tendencia solo puede ser resuelta satisfactoriamente con una Comunidad Mundial organizada para tal fin. Por tanto, nuestra conclusión es la misma que lo que dijimos antes: la solución pasa por el Comundo. (Madariaga, 1929:39).

La solución del Pacto Kellogg-Briand, es decir, la ilegalización de la guerra, tampoco era satisfactoria. La ilegalización de la guerra conllevaría la creación de una ley internacional que, como requisito indispensable, habría de basarse en un Gobierno Mundial. Madariaga criticaba esta postura por su optimismo: ninguna nación abandonaría el recurso a la defensa propia por muy ilegal que sea declarada la guerra. Así como la ley ordinaria no impide que se produzcan crímenes, la ilegalización de la guerra no impediría las contiendas. Los tratados bilaterales, en este sentido, eran más útiles que una mera declaración de principios.

El punto de vista técnico, que pretende medir hasta qué punto son comparables los ejércitos, condujo a un callejón sin salida, pues nunca llegó a un acuerdo sobre la distinción entre armas ofensivas y defensivas. Fueron muchos los que criticaron este procedimiento, basado en un error conceptual de bulto. Discutir las nociones de *agresión* bajo la pauta de que “el estándar de agresión como pauta política” (Madariaga, 1929:48) llevó irremediablemente a la acusación mutua de los miembros de la Sociedad.

Para Madariaga, ninguna de estas soluciones respondía directamente a la naturaleza de la guerra, ya que el *estado de guerra* es una constante en el mundo. La vida económica, por ejemplo, se caracteriza por su militancia permanente, por la actitud beligerante de la economía. El espíritu del mundo es conflictivo por naturaleza: las guerras no son más que estados más avanzados de esa misma guerra que domina el mundo (Madariaga, 1929:50). En consecuencia, el cambio fundamental que había de operar la SDN en el panorama occidental tenía que ser en el espíritu: cambiar la rivalidad por la cooperación, la anarquía por el orden. Solo con la confianza mutua se podía proyectar el desarme. Por eso, en ausencia de un Gobierno Mundial, las armas siguen siendo para Madariaga indispensables.

En el *annus horribilis* de 1929, después de un sinnúmero de reuniones sin un acuerdo mínimo para el desarme, Madariaga observaba cómo la posibilidad de otra guerra aumentaba. Pese a su admiración por Aristide Briand y Woodrow Wilson, su programa de desarme descalificaba el idealismo de pactos como el Briand-Kellogg. La ilegalización de la guerra produciría unos resultados vanos, ya que el concepto negativo de la paz como ausencia de guerra estaba fundamentalmente equivocado. El Pacto podía haber sido un avance en su momento, pero como la realidad fue más dura: “el Pacto, aunque apuntaba a la paz y la cooperación, se tramitó mediante métodos de poder y aislamiento” (Madariaga, 1929:204). En las conclusiones de *Disarmament*, escribía:

No queremos suprimir o abolir la guerra. No suprimiremos ni aboliremos nada. Nuestro trabajo no es negativo y destructivo; es positivo y creativo. No queremos destruir la guerra. Queremos crear la paz, porque la paz no es un estado negativo que aparece por la mera ausencia de guerra. La paz no se producirá con una sencilla queja. El trabajo de paz es un trabajo duro, el trabajo más duro de todos. (...) Al igual que el precio de la libertad, el precio de la paz es la vigilancia eterna, pero también la actividad eterna. (Madariaga, 1929:305).

Idealista y realista a partes iguales, contradictorio en algunas ocasiones, y lúcido en otras, Madariaga ejemplificaba la postura del liberal internacionalista que, durante la era de los extremos, se situó en una postura que cada vez era más minoritaria.

4. CONCLUSIONES

La historia de la Sociedad de Naciones y la cuestión del desarme ha tenido poco impacto en la historiografía posterior. El cambio radical de paradigma internacional que supuso la Guerra Fría destronó la visión internacionalista liberal, global y pacifista de este organismo. Sin embargo, de la relectura de los puntos críticos que se discutieron en la época se pueden extraer interesantes lecciones sobre la naturaleza de las relaciones internacionales en la primera mitad del siglo XX. A modo de conclusión, señalaré las dos tesis esenciales aquí relatadas.

En primer lugar, la Sociedad de Naciones constituyó un organismo complejo al que no sólo se le pueden atribuir los fracasos de la época de entreguerras. En abril de 1946,

poco antes de la última reunión de la Sociedad de Naciones en Ginebra, lord Robert Cecil, ex presidente de SDN, hacía un balance de los éxitos de la Sociedad: “un gran progreso se ha realizado con la creación de la SDN. El fracaso no es imputable a una debilidad de los estatutos del Pacto; la SDN ha fracasado porque los Estados miembros no han aceptado sinceramente la obligación de utilizarlos y de apoyar sus disposiciones” (Nouschi, 1996:101). El éxito, por una parte, consistió en la creación de un primer orden internacional que solucionó con éxito algunos conflictos territoriales, cuestiones de protección de minorías y arbitraje en guerras. Su fracaso, debido por una parte a las circunstancias históricas y por otra, a los errores propios del Pacto, reveló la imposibilidad práctica de establecer un orden supranacional en una Europa dividida por la extensión del nacionalismo, el choque entre los regímenes democráticos y autoritarios y las ambiciones imperialistas.

En segundo lugar, en este artículo se ha reexaminado la obra de Salvador de Madariaga, paradigma del ideal internacionalista liberal. Como funcionario en la SDN, transitó varios caminos posibles para la alcanzar la paz europea: desde propuestas idealistas como la creación de una aviación internacional hasta medidas necesarias realistas como la petición de inclusión de más países en SDN, en especial, la Rusia soviética. Concibió el propósito del desarme como fundamentalmente erróneo, ya que la raíz del conflicto se encontraba en el campo de la política y abogó por la creación de un gobierno mundial en el que las leyes internacionales pudieran ser respetadas. En este sentido, tuvo una original concepción del espacio internacional en un momento en el que Europa levantaba muros de contención entre naciones: “en un mundo regulado por la ley, las fronteras no deberían tomarse tan en serio como en la edad de hierro, y la continuidad del territorio de una nación es también un dogma que persiste de un pasado obsoleto del cual queremos romper” (Madariaga, 1929:276). Su carrera, como la de la SDN, manifiesta una faceta del espíritu liberal propia de la época como es el internacionalismo. Su historia revela dos facetas: la de las contradicciones del liberalismo, por un lado, y la tensión de los fundamentos políticos en un organismo que se debatió largamente entre la realidad y el deseo, por otro.

BIBLIOGRAFÍA

- HASTINGS, M. (1979) *Bomber Command*. Nueva York, Dial.
- HATHAWAY, O. A. and SCHAPIRO, S. J. (2017) *The Internationalists How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*. New York, Simon & Schuster.
- MADARIAGA, S. de (1929) *Disarmament*. Londres, Oxford University Press.
- (1934) *Discursos Internacionales*. Madrid, Aguilar.
- (1938) *The World's Design*. Londres, George Allen & Unwin LTD.
- (1974) *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*. Madrid, Espasa-Calpe.
- MAZOWER, M. (2001) *La Europa Negra*. Barcelona, Ediciones B.
- NOUSCHI, M. (1996) *Todos Los Mundos, El Mundo*. Madrid, Cátedra.
- QUINTANA NAVARRO, F. (1993) *Espana en Europa: 1931-1936. Del compromiso por la paz a la huida de la Guerra*. Madrid, Nerea.
- SPAIGHT, J.M.(1924) *Air Power and War Rights*. Londres, Longmans-Green.
- VAÏSSE, M. (1981) *Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement, 9 Décembre 1930 - 17 Avril 1934*. París, Pedone.
- WALTERS, F.P. (1971) *Historia de La Sociedad de Naciones*. Madrid, Tecnos.
- The Covenant of the League of Nations: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp. Última vez consultado: 22/01/2018.