

LA ACTUACIÓN DE LAS PEQUEÑAS POTENCIAS IBÉRICAS EN LA CONFERENCIA DEL DESARME 1932-1934

JESÚS MANUEL BERMEJO ROLDÁN

UNED

j.roldan@ucl.ac.uk

RESUMEN: Este artículo de investigación desarrolla un análisis de la actuación de las dos pequeñas potencias ibéricas en la Conferencia del Desarme: propuestas, posicionamiento y maniobras diplomáticas desarrolladas en el transcurso de la misma. Con la aportación de documentación inédita de los archivos del Ministerio dos Negócios Estrangeiros, se pone de relieve cómo los ejes que marcan la participación de Portugal en la Conferencia pasan por la salvaguarda de sus intereses coloniales y la defensa a ultranza de su antigua alianza con Gran Bretaña. Igualmente, se subraya cómo esta Conferencia le brindó la ocasión de mejorar su posición en el marco internacional y destacarse dentro del grupo de las pequeñas potencias. España, por su parte, optó por no buscar la égida de ninguna gran potencia. Se ha considerado interesante realizar una inédita, aunque somera, comparación con la intervención española en la Conferencia con el fin de obtener una visión global de la participación los pequeños países ibéricos en el desarme.

Palabras clave: Conferencia del Desarme – Sociedad de Naciones – Portugal – diplomacia – Plan Hoover – Vasconcelos – Madariaga

THE PERFORMANCE OF THE SMALL IBERIAN POWERS IN THE CONFERENCE ON DISARMAMENT 1932-1934

ABSTRACT: This research article develops an analysis of the performance of the two small Iberian powers in the Conference on Disarmament: proposals, positioning and diplomatic maneuvers developed in the course of it. With the contribution of unpublished documentation of the archives of the Ministry Negócios Estrangeiros, it is highlighted how the axes that mark the participation of Portugal in the Conference go through the safeguard of their colonial interests and the defence of their old alliance with Great Brittany. Likewise, it underlines how this Conference gave him the opportunity to improve his position in the inter-

Jesús Manuel Bermejo Roldán es doctorando en Historia de las Relaciones Internacionales bajo la dirección del profesor Pedro Aires de Oliveira (Nova de Lisboa) y la codirección del profesor Hipólito de la Torre (UNED). Actualmente trabaja como bibliotecario en UCL (Londres).

national framework and stand out within the group of small powers. Spain, for its part, chose not to seek the aegis of any great power. It has been considered interesting to carry out an unprecedented, although brief, comparison with the Spanish intervention in the Conference in order to obtain a global vision of the participation of small Iberian countries in disarmament.

KEYWORDS: Conference on Disarmament – League of Nations – Portugal – diplomacy – Hoover’s plan – Vasconcelos –Madariaga

“Ironía de la Historia que los esfuerzos para reducir o limitar los armamentos hayan conducido al rearme general y al segundo conflicto mundial”¹

INTRODUCCIÓN

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 manera encadenada, sobrevinieron a raíz de la crisis del 29. Estas adversidades afectaron a las relaciones internacionales de manera inexorable, debido tanto al incremento de la indiferencia y la hostilidad ante la cooperación, como por la práctica generalizada de adoptar soluciones nacionales a problemas internacionales².

La biografía de la Conferencia del Desarme³ se presentó maldita desde el inicio: cocinada a fuego lento desde principios de la década de los 20, vino precedido de inesperados contratiempos⁴ que dilataron su apertura. Para su poca fortuna, la Conferencia llegó a convocarse en un periodo que no era el más conveniente como para albergar la confianza de que cosechase cualquier tipo de éxito. Cuando finalmente queda inaugurada el 2 de febrero de 1932, la más grande de la historia por el número de Estados participantes⁵,

1 Maurice VAISSE, “La Société des Nations et le désarmement”, en *The League of Nations in retrospect. La Société des Nations: rétrospective*, Geneva, November (1980), p. 255.

2 José Flavio SOMBRA SARAIVA, *História das Relações Contermporâneas*, São Paulo: Editorial Saraiva, 2007, p. 145.

3 El 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.

4 De 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 callada para siempre”. Cf. Philip NOEL-BAKER, *The First World Disarmament Conference 1932-33*, Oxford: Pergamon Press, 1979, p. 72.

5 64 fueron los países convocados a la Conferencia. Francis Paul WALTERS, *A History of the League of Nations*, London: Oxford University Press, 1952, p. 501.

y justo cuando parecía que el *affaire* en Shanghai comenzaba a desvanecerse, las deliberaciones de los delegados reunidos en Ginebra tuvieron que ser interrumpidas por los tambores de guerra del Lejano Oriente⁶. Este conflicto contribuyó a dinamitar y desgastar los trabajos de la Conferencia. El comandante Fernando Augusto Branco, a la sazón ministro de Relaciones Exteriores de Portugal, apuntó al respecto lo siguiente: “el conflicto chino-japonés vino a tornar complejo el trabajo de la Conferencia”⁷. Esta atmósfera de complejidad queda bien reflejada en lo recogido por Steiner cuando señala 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 comisiones técnicas de la Conferencia⁸.

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 Madariaga⁹, 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 utópica hueca del desarme mientras persistiese el estado de inseguridad entre los Estados¹⁰. Estas palabras se anticiparon al análisis expuesto por Alfred Zimmern, un experto analista internacional de este periodo, 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”¹¹. 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

6 En esta ocasión, China, invocando sus derechos auspiciados por el Pacto, esgrimió el artículo 15 del mismo y demandó una Asamblea Especial de la Sociedad de Naciones (SDN en adelante) para verificar el avance japonés. Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME). 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 artículo proviene dicha caja.

7 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME). S3. E95.p2/38467, Actas de sesiones de la Delegación portuguesa en la Conferencia del Desarme, Proc. 11, 1932.

8 Arthur STEINER, “The Geneva Disarmament Conference of 1932” en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 168 (1933), p. 213.

9 Representante español en la Conferencia del Desarme.

10 Vid. Fernando QUINTANA NAVARRO, *España en Europa, 1931-1936*, Madrid: Nerea, 1993, p. 91. Este autor es el que mejor ha registrado la actuación española en la Conferencia del Desarme.

11 Alfred ZIMMERN, *League of Nations and the rule of law 1918-34*, London: Macmillan, 1936, p. 370.

representantes de las naciones no querrán separarse de Ginebra, al final de la Conferencia, sin haber llegado a resultado mayores”¹².

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 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 Sociedad de Naciones (SDN)¹³. Reunida de nuevo en 1933, fue suspendida en verano por la Conferencia Económica Mundial¹⁴. La última sesión de la Conferencia fue en octubre de 1933, siendo finalmente suspendida, *sine die*, el 11 de junio de 1934.

Este artículo, que se presenta como una investigación “de nueva planta” en el propósito de ir completando las lagunas apreciadas en la Historia de las Relaciones Internacionales de Contemporánea de los dos países ibéricos en el periodo de entreguerras, está elaborado esencialmente a partir de información inédita obtenida de fuentes primarias tras la consulta en Archivo Histórico do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Lisboa. Su objetivo es analizar y exponer los intereses, las discrepancias, el posicionamiento y las maniobras diplomáticas desplegadas por Portugal durante el desarrollo de la Conferencia del Desarme. Debido a que el objeto de cualquier investigación va a determinar cuál es la EPRE¹⁵ (Evidencia Primaria Relevante de la Época) para la misma, en este artículo queda constituida por los informes telegramas, actas, notas y oficios diplomáticos producidos por los diferentes delegados lusos y españoles que forman parte de la Conferencia del Desarme. El objetivo final es obtener una visión global de la participación de los dos pequeños países ibéricos en el desarme. La posición española en la Conferencia del Desarme ha sido ya tratada por el profesor Francisco Quintana Navarro en su obra *España en Europa, 1931-1936*.

12 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95. p2/38467, Informaciones 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.

13 Citado en Alfred ZIMMERN, *op. cit.*, p. 370. Vid. S. de MADARIAGA, *Disarmament*, London: Oxford University Press, 1929, p. 167.

14 El 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. Jose Flavio SOMBRA SARAIVA, *op. cit.*, p. 146.

15 Expresión acuñada por el profesor Ángel Viñas.

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 Vasconcelos¹⁶. 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”¹⁷. 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 Oriente¹⁸. 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”¹⁹.

LOS EJES DEL PROGRAMA PORTUGUÉS

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, oportunamente, le sería indicada la composición de la delegación portuguesa nombrada para este fin”²⁰.

16 El 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. Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). 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.

17 Francisco QUINTANA NAVARRO, *op. cit.*, p. 105.

18 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95.p2/38467, Actas de las sesiones de la Delegación Portuguesa en la Conferencia del Desarme, SDN. Proc. 11.

19 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95.p2/38467, Discurso del Sr. Ministro do N.E. Comandante F. Branco. Proc. 11. 1932.

20 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95.p2/38467, Telegrama n° 288 de Artur Ivens Ferraz, Ginebra, 28 de julio de 1931. La delegación quedó conformada de esta forma: 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

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”²¹. 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”²². 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 Exteriores 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 colonial, justificando todas las propuestas que presentemos por la necesidad de defender nuestros dominios coloniales en toda su extensión”²³.

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”²⁴. Esta necesidad deriva de la “distribución geográfica de los territorios de Portugal, cuyos dominios se encontraban espaciados por varios mares”²⁵. En cualquier caso, poco importó estas necesidades cuando, por mor de la restricción de los recursos financieros estaban privados de tener “la más importante Armada del Mundo con la que defender tal disper-

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.

21 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME). S3. E95. p2/38467, Actas de las sesiones de la Delegación Portuguesa en la Conferencia del Desarme. Proc. 11, 1932.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*.

24 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME). S3. E95. p2/38467, Informe Nº 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.

25 *Ibidem*.

sión y vastedad territorial”²⁶. 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”²⁷.

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 dirección 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*”²⁸ 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”²⁹. 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 presupuestarios³⁰ y la prohibición a las armas descritas como agresivas: la artillería pesada 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 armadas³¹ acudieron 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:

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Expresión latina usada por Cicerón que puede traducirse como “las armas deben ceder ante la toga” Equivalente al fenómeno del que hace referencia Delmas en su libro *Le Désarmement: Paix par la loi*.

²⁹ Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME). S3. E95. p2/38467, Discurso del Sr. Ministro do N.E. Comandante F. Branco. Proc. 11. 1932.

³⁰ Esta 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 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.

³¹ 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.

“... 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 antes”³².

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 fabriquen³³.

LAS TORPEZAS Y LAS INCAPACIDADES DE LA I FASE

La Conferencia del Desarme para la reducción y limitación de armamentos inauguró todas sus sesiones el 2 de febrero de 1932 bajo la presidencia del Sr. Arthur Henderson³⁴. 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 General³⁵ 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”³⁶. A esta importantísima Comisión se le entregó la misión de estudiar la posibilidad de limitar los armamentos por

32 Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R-882 (10), Bases que se proponen para la actuación de la delegación española en la Conferencia del Desarme, sin fecha.

33 Pedro ALGUACIL CUENCA, “España: de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas” en *Anales de derecho*. Universidad de Murcia, 24 (2006), p. 309. Vid. Fernando QUINTERO NAVARRO, *op. cit.*, p. 101.

34 “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”. Philip NOEL-BAKER, *op. cit.*, p. 71-72.

35 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.

36 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE),S3. E95. p2/38467, Duplicados de los Informes del Dr. Vasconcelos sobre el Desarme para el Dr. Cesar de Sousa Mendes. Proc 11, Lisboa 7 de noviembre de 1932. Estos informes han constituido un valioso instrumento para nuestro análisis del política lusa en materia de desarme por lo que en adelante las referencias a ellas abundarán y para aliviar las notas a pie de página haremos referencia al informe y la fecha.

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 fiscalización³⁷. 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 del sr. Tardieu³⁸ bajo una orientación que nunca se explicó claramente y que, aparte de la cuestión del desarme moral, ninguna función llegó a ejercer³⁹. Más tarde se constituyeron las comisiones para el estudio de los efectivos, fabricación privada de armas, municiones y guerra química.

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 debatió la cuestión del procedimiento sobre la reducción y limitación de armas. Todo parece indicar que este pesado organigrama no venía sino a favorecer las tortuosas e interminables sesiones de debates. El profesor Quintana expresó cómo “los comienzos 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 alguno⁴⁰”.

Por lo tanto, podemos preguntarnos ¿qué papel desempeñaban pequeños países como Portugal y España? El decorativo papel que les tocó jugar en el seno de la Conferencia no pasó de ser meros turiferarios de las grandes potencias amigas, bien siguiendo las ideas defendidas por los dirigentes responsables de la política del mundo, o 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 iban a ser la tónica general en esta Conferencia, el denominador común sólo podía encontrarse en una idea: la de que una inevitable catástrofe mundial representaría el fracaso de la Conferencia que se había ido

37 “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 las 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. *Ibidem*.

38 André Tardieu, en aquel entonces, presidente del Consejo (del Gobierno) y ministro de Asuntos Exteriores francés.

39 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95. p2/38467, Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932.

40 Francisco QUINTANA NAVARRO, *op. cit.*, p. 105.

arraigando en todos los espíritus a medida que las dificultades van superando las posibilidades de éxitos⁴¹.

Los discursos pronunciados en los primeros debates dejaron al descubierto la polarización de la Conferencia: por una lado Francia, Polonia y la *Petit entente*⁴², 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 obligatorio⁴³.

Finalmente, fue el plan francés el que cobró más importancia de todas las propuestas presentadas. Éste se distinguía especialmente por la creación una fuerza internacional puesta a disposición de la SDN 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 abogando por un utópico desarme integral. Esta actitud no fue tomada en serio por ninguna delegación, ya que, al decir de Vasconcelos, “el intento de propaganda era obvio, y lo hubiera sido más sino hubiese contado siempre con apoyo de Turquía e Italia⁴⁴”.

En cuanto a la discusión del artículo 1^o⁴⁵, 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

41 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95. p2/38467, Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932.

42 Checoslovaquia, Hungría y Yugoslavia.

43 En 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 cual la Conferencia debe regularse. Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95.p2/38467, Actas de las sesiones de la Delegación Portuguesa en la Conferencia del Desarme, SDN. Proc. 11, 1932.

44 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95. p2/38467 Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932.

45 El 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.

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, Alemania⁴⁶ 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 mínimo⁴⁷. Al final fue posible, contra todo pronóstico, una discusión de este artículo 1, para llegar a un acuerdo unánime, gracias a una cierta 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 sucedan con intervalos convenientes, tras haberse realizado en la primera Conferencia el primer paso decisivo para la reducción general al nivel más bajo posible”⁴⁸.

En todas estas cuestiones predominó el espíritu conciliador de las delegaciones portuguesas y españolas, que siempre intentaban 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 se ejercía en vano, ya que tanto Madariaga, como Vasconcelos poco o nada podían 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 los dos países ibéricos tuvieron otro denominador común: la defensa de los intereses militares y, en particular, la apuesta por aquellos métodos que mejor sirvieran para superar la situación de indefensión en la que se encontraban.

Por último, un vez que la Comisión General se pronunció en favor del modelo británico, moción favorable al desarme cualitativo⁴⁹, 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 llevados a cabo

46 El fracaso de la propuesta alemana de Brüning selló el destino de la democracia alemana con la victoria del canciller Von Papen. Ver Francis Paul WALTERS, *op. cit.*, p. 507.

47 Defensa basada en la igualdad contractual de los Estados de cara al desarme.

48 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95. p2/38467, Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932.

49 Interdicción o internacionalización de ciertas categorías o de ciertos tipos de armas.

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 técnica⁵⁰.

LA POSTURA LUSA Y ESPAÑOLA 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. Este Plan, que contemplaba la abolición absoluta del bombardeo aéreo, la guerra química y la reducción hasta una tercera parte del resto de las fuerzas militares fue juzgado por Vasconcelos 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”⁵¹. 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. Solo Alemania, Italia y la URSS lo respaldaron. Se hace imprescindible aquí poner de manifiesto la dureza con la que Vasconcelos juzgó, no sólo el Plan Hoover, sino también 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”⁵².

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 el Sr. Vasco de Quevedo estaba

50 Explica 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”. Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95.p2/38467, Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932.

51 *Ibidem*.

52 *Ibidem*

retenido en la Conferencia de Lausana⁵³, éste le concedió una declaración de principios, condicionada por las reservas indispensables para la defensa de los intereses de Portugal⁵⁴. Así pues, Portugal no llegó a entender la novedad y el falso halo de originalidad del que venía revestido el plan americano, ya que éste no aportaba nada nuevo.

En cuanto a la posición oficial española para con el Plan Hoover, fue la de mostrarse favorable a la aprobación de éste una vez se hubiesen estudiado los detalles. Madariaga, ante este plan volvió a insistir en el tema estrella de la delegación: la abolición total de la aviación militar. Además, insistió en la internacionalización de la aviación civil, la reducción de los presupuestos militares y el control sobre la fabricación y comercio de armas y municiones de guerra. Igualmente, al estilo de Vasconcelos, no se ahorró una crítica ácida hacia el Plan Hoover cuando lo tachó de “primitivo e irrealizable” y de “carecer de voluntad conciliadora porque a lo que había que ir era a desarmar físicamente a los franceses, sino a desarmar moralmente a los alemanes⁵⁵. Por lo tanto, ambos países compartieron la misma postura de rechazo a un Plan que no venía a solucionar nada, sino a enredar más la Conferencia.

Finalmente, una vez que 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 sobre los cuales se había obtenido unanimidad para marcar el programa para la segunda fase de la Conferencia. La elaboración de esta resolución le fue encargada al Sr. Edouard Benes⁵⁶. 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 1932⁵⁷. Como era de esperar, en el transcurso de las discusiones de la resolución, el delegado alemán reclamó el principio de igualdad de los Estados ante el 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

53 Celebrada 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”.

54 “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 Presidenta Hoover, la cual es considerada como un gesto generoso en nombre de la causa común del desarme”. Philip NOEL-BAKER, *op. cit.*, p. 100.

55 Salvador de MADARIAGA, *Memorias. Amanecer sin mediodía, 1921-36*, Madrid: Espasa, p. 351.

56 Político checo que llegó a ser presidente de Checoslovaquia.

57 Rechazo por parte de Alemania, URSS y la abstención de Bulgaria, Afganistán, Albania, Austria, Bulgaria, Hungría, China, Italia y Turquía.

puso una nota de ilusión cuando expresó que “fueron notables las escasas soluciones adoptadas, porque lo que se consiguió era lo que era posible alcanzar en una situación política relativa en la que las grandes Potencias dominaban la Conferencia”⁵⁸. De igual manera, exculpó a Francia ante las acusaciones de intransigencia mantenida durante la Conferencia. Le achacan que, en defensa de su poderío militar, Francia “se opuso 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”⁵⁹. 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”⁶⁰. La primera fase de la Conferencia no pudo alejar la catástrofe de una guerra.

II FASE. ALIANZA LUSO BRITÁNICA Y CUESTIÓN COLONIAL

La segunda parte de los trabajos de la Conferencia, aunque “fue 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 Potencias”⁶¹. Fue en esta segunda fase cuando se despiertan las cautelas de Portugal poniéndola en estado de agitación y alerta ante la propuesta del llamado plan de reconstrucción francés⁶², presentado por Herriot casi a finales del año 1932. Este proyecto no fue otra cosa sino una propuesta de asistencia mutua continental que establecía un sistema de seguridad conformado por todos los miembros de la SDN, y sujetos a las obligaciones de asistencia colectiva contenidas en el Pacto⁶³. Dicho plan, uno de los más destacados desde el punto de vista de las garantías de seguridad, no hizo sino alentar los temores de Portugal. 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

⁵⁸ Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME). S3. E95. p2/38467. Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME). S3. E95. p2/38467. Informe de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes. Lisboa 2 de enero de 1933.

⁶² *Plan constructif*.

⁶³ Francisco QUINTANA NAVARRO, *op. cit.*, p. 144.

mutua”⁶⁴. Y es por ello por lo que Portugal fue tajante con su política externa, la cual se ha venido orientando siempre con base a los antiguos tratados con Inglaterra, por lo que “estos son más que suficientes como garantía de seguridad, sumándolos a los pactos generales de la SDN o el de París”. 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”⁶⁵. 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 Simon⁶⁶. 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 manutención del tratado firmado con Portugal⁶⁷. 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-continetales, 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 consiguiente, Portugal no deseaba de volverse hacia el Continente para este fin”⁶⁸. Estas palabras recuerdan las recogidas por el ministro de Bruselas, Alberto de Oliveira, en el oficio del 27 de marzo de 1933, y de la 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”⁶⁹.

64 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Oficio confidencial de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, Ginebra, 26 de noviembre de 1932.

65 *Ibidem*.

66 Secretário de Estado del Ministerio NE.

67 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Telegrama confidencial n° 146 expedido por Vasconcelos, Ginebra, 25 de noviembre de 1932.

68 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3 E95. p2/38467, Informe de Vasconcelos para César de Sousa Mendes, 7 de noviembre de 1932.

69 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Parecer 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.

Tras la entrevista de Vasconcelos, que tuvo como principal objeto el reforzamiento de la alianza luso británica, el ministro de Exteriores de Portugal llegó a pensar, por las lecturas de los telegramas enviados desde Ginebra, que 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-británica⁷⁰. Finalmente, no fue necesario esclarecer nada nuevo a Sir John Simon porque, según explica Vasconcelos en un telegrama confidencial⁷¹ 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 “manutención” que aparece en un telegrama enviado por Vasconcelos el 25 de noviembre de 1932⁷², aunque dejó claro que “en modo alguno usó la palabra manutención en relación a la alianza inglesa, pero ante la eventualidad propuesta del nuevo pacto preferimos la manutención actual del estado de cosas”⁷³.

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 se procurará resolver cualquier desavenencia, presente o futura, que entre las naciones surja, por el recurso de la fuerza”. Ante esto, Vasconcelos informa 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”⁷⁴.

70 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Telegrama confidencial n° 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.

71 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Telegrama confidencial n°150 expedido por Vasconcelos, Ginebra, 30 de noviembre de 1932.

72 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Telegrama confidencial n°146, expedido por Vasconcelos, Ginebra, 28 noviembre 1932. En este escribía que “si el Gobierno del Reino Unido estaba de acuerdo con esta interpretación de nuestros tratados y su manutención”.

73 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467 Telegrama confidencial n° 77 expedido por Vasconcelos, Ginebra, 28 noviembre 1932.

74 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95. p2/38467, Oficio confidencial de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, Ginebra, 26 de noviembre de 1932.

Ante esto, cabe preguntarse qué diferenciaba a este proyecto británico del Pacto Briand Kellog⁷⁵. 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 “la guerra”, en la propuesta británica la obligación es la de no recurrir 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 que extrañas interpretaciones sobre el recurso a la fuerza surgirán tras la firma de la declaración a la que tanto se empeña el Gobierno del Reino Unido”⁷⁶.

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 aliada continuarían”⁷⁷. Para reforzar su exposición recurrió al recurso del 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 21⁷⁸ (...) 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. Es invocando este mismo artículo que Lord Cecil, Sir Austen Chamberlain o el sr. Arthur Henderse y Sir John Simon, amén de otros subsecretarios de Estado, se han referido a la legitimidad y vigencia de nuestros tratados de alianza”⁷⁹.

75 Firmado en 1928.

76 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933.

77 *Ibidem*.

78 “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>

79 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933.

Sin embargo, Portugal no fue el único país que receló de este plan: Gran Bretaña, Italia y, por supuesto Alemania, rechazaron este plan en 1933. Italia, por su parte, creó dificultades al plan francés escudándose en la ausencia Gran Bretaña.

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”⁸⁰. Siendo ésta la postura oficial portuguesa que, como bien apunta Hipólito de la Torre, “no fue un mero artificio político montado por la propaganda del régimen, sino un hecho que tenía mucha importancia para el gobierno de Lisboa”⁸¹, cabe preguntarse ¿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 portugués, sino también veleidades iberizantes o iberistas⁸². 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 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 Lausana⁸³, las grandes potencias volvieron a desenterrar el viejo hábito de negociar al margen de la Conferencia, por medio de encuentros privados⁸⁴. El encuentro de las cinco grandes potencias en Morges, en torno a la cuestión de la igualdad de derechos, bajo la batuta del Sr. 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 Madariaga⁸⁵. Portugal no quiso inmiscuirse en este grupo contestatario,

80 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE). S3. E95. p2/38467, Oficio confidencial de Vasconcelos para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, Ginebra, 26 de noviembre de 1932.

81 Hipólito de la TORRE GÓMEZ (Trad. Bruno Cardoso Reis), *A relação peninsular na antecâmara da guerra civil de Espanha* (1931-36), Lisboa: Cosmos, 1998, p. 52.

82 *Ibidem*, p. 56.

83 Conferencia 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.

84 Vid. Fernando QUINTANA NAVARRO, *op. cit.*, p. 112.

85 Formado por Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Noruega, Países Bajos, Suecia y

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 contrasta, 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 del sr. Madariaga, cuyos sentimientos e instintos son conocidos”⁸⁶. 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”⁸⁷. 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 discusiones en su propio cuerpo”⁸⁸. 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”⁸⁹. 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”⁹⁰.

Acababa, de esta manera, el primer año de la Conferencia en el que al 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 desmo-

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, citado en Fernando QUINTANA NAVARRO, *op. cit.*, p. 113.

86 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE) 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, citado en Hipólito de la TORRE GÓMEZ, *op. cit.*

87 Cit. Fernando QUINTANA NAVARRO, *op. cit.*, p. 113.

88 *Ibidem*.

89 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933.

90 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933.

ronamiento 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”⁹¹.

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 francés⁹². Éste fue rechazado por las grandes potencias, lo cual supuso un golpe fatal, pues como bien expresó Vasconcelos, “un plan de seguridad que no englobara los compromisos del Reino Unido o los Estados Unidos de América, era un plan que estaba condenado al fracaso de antemano”⁹³. Además, el plan francés proponía, entre otras cosas, la uniformización de los ejércitos del continente europeo y la reducción de la instrucción militar⁹⁴. 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 están bajo el dominio de las naciones colonizadores. Estas desafortunadas palabras del ministro de Francia 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”⁹⁵. 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

91 Edward Hallett CARR, *International Relations between the Two World Wars*, London: Macmillan, 1952, p. 190.

92 El 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.

93 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME), S3. E95. p2/38467, Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933.

94 Establecimiento de un número de efectivos limitados, Sistema de reclutamiento basado en el servicio militar y obligatorio.

95 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME), S3. E95. p2/38467, Oficio de Vasconcelos para Cesar Sousa Mendes, Proc°11. N°49, Ginebra, 12 de marzo 1933.

asimilados a los metropolitanos; sin embargo, Francia, Inglaterra, y también Portugal, entendían que los efectivos coloniales no podían estar sujetos a las mismas reglas de limitación y constitución que se aplicaban a los ejércitos metropolitanos, por lo que deberían ser regulados teniendo en cuenta cada caso. Para esta labor, deberían ser tomados en consideración factores como la distancia, el grado de civilización de los indígenas, los medios de comunicación...⁹⁶ Debido a la intransigencia mostrada por Italia y Alemania, se formó un Comité⁹⁷ especial para estudiar la cuestión de las tropas coloniales y fue entonces, según narra Vasconcelos, cuando el Sr. Serraut realizó una declaración que suscitó tal repercusión⁹⁸ que ni su autor ni su delegación hubieran podido esperar. Como era de prever, el delegado alemán agradeció las palabras de Serraut, pero sin subrayar la importancia política del discurso. Estas declaraciones fueron una tentativa más de demostrar la buena voluntad francesa para alcanzar una aproximación con Alemania.

El infortunado discurso del Sr. 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, el Dr. 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 colonización⁹⁹.

Ante la noticia recibida por el Dr. Lima, Vasconcelos, de manera fehaciente, intentó averiguar el alcance del significado de las declaraciones de Sarraut¹⁰⁰. En el transcurso de la entrevista que tuvo con el Sr. Eden, informa que su reacción fue la de reírse, para a continuación espetarle: “fue de los raros momentos

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Conformado por Alemania, Bélgica Inglaterra, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países bajos, Portugal, Turquía y la URSS bajo la presidencia del Sr. Politis.

⁹⁸ “La delegación francesa está considerando los próximos días en los que será posible que algunas naciones europeas que no tienen colonias puedan colaborar en la 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”. Charles-Robert AGERON, “L'idée d'Eurafrique et le débat colonial franco-allemand de l'entre-deux-guerres” [en línea], *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine* Année 22 (1975) https://www.persee.fr/doc/rhmc_0048-8003_1975_num_22_3_2329 [8 de marzo de 2018] p. 446-475.

⁹⁹ Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME), S3. E95. p2/38467, Oficio de Vasconcelos para Cesar Sousa Mendes, Proc°11. N°49, Ginebra, 12 de marzo 1933.

¹⁰⁰ Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDME), S3. E95. p2/38467 Telegrama 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.

más divertidos que he pasado en esta Conferencia”¹⁰¹. La poca o nada importancia que le concedió Inglaterra a este incidente fue también sustentada por el Sr. Politis, “amigo de Francia y vicepresidente de la comisión”, quien criticó la inexperiencia de Sarraut en las reuniones internacionales y sus desafortunadas palabras en una conferencia internacional, especialmente “cuando no representaban un plan político gubernamental”. El representante belga, el Sr. Bourquin, “de respetada y sólida cultura jurídica”, igualmente contribuyó a sosegar la agitación de Portugal. Al final, en un telegrama confidencial enviado por Vasconcelos indica que, después de estas entrevistas, quedó muy convencido de su vaga significación y proyección política¹⁰².

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 una política de entendimiento entre las naciones coloniales, y para la defensa común de sus respectivas patrimonios contras 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 Sarraut 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 exige que se haga en África¹⁰³. Por último tanto, Vasconcelos aconsejó alejar todo recelo con respecto a cualquier plan secreto de internacionalización que pudiera advertirse tras las palabras de Sarraut¹⁰⁴.

La muerte del plan francés hizo que la Conferencia entrase en una fase crítica caracterizada 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 y que solo 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 volvieron para sus capitales al fin de esta conferencia

101 Aunque la prensa dijo que él estaba con cara de circunstancias, en realidad, según sus palabras, “estaba contento pensando en las interpretaciones variadas que le iban a atribuir a las palabras de Sarraut”. Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Oficio de Vasconcelos para Cesar Sousa Mendes, Proc°11. N°49, Ginebra, 12 de marzo 1933.

102 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467 Telegrama confidencial n° 47, expedido por Vasconcelos, Ginebra, 12 de marzo 1933.

103 Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467 Telegrama confidencial n° 45, expedido por Vasconcelos, Ginebra, 9 marzo de 1933.

104 Regresó 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.

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 catástrofe”¹⁰⁵.

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 Ginebra¹⁰⁶. 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 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”¹⁰⁷.

El proyecto de Roma volvió a inocular la inquietud en las delegaciones diplomáticas de los dos países ibéricos 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 iniciándose 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, en su parecer del año 1933, da cuenta 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 internacionalización¹⁰⁸. 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 Exteriores, portugués, Ivens Ferraz, en un despacho al Sr. embajador en Londres: “Más peligroso se

105 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933.

106 A este respecto dice Vasconcelos que la SDN, por primera vez, vibraba en deseos de autonomía e independencia de las grandes potencias. *Ibidem*.

107 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Informe para el Dr. Cesar de Sousa Mendes, 15 de abril 1933.

108 Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95. p2/38467, Parecer Confidencial de Cesar de Sousa Mendes sobre los planes de internacionalización en África, 31 de mayo 1933.

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 ajenos¹⁰⁹.

La alarma ante cualquier atisbo de internacionalización queda explicada por de Sousa cuando argumenta que, por paradójico que pueda parecer, a primera vista, no cree que los peligros para Portugal desapareciesen con el deseo francés de encuadrar la “colaboración a cuatro” fuera de Europa. Recuerda que la SDN es un instrumento de internacionalización de todas las cuestiones cuando así conviene a las grandes potencias, y de la misma manera evoca 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 otra el Gobierno sintió la necesidad de resistir enérgicamente y de no aislarse, más bien, por el contrario, procurar el entendimiento con otras naciones coloniales. Según Cesar de Sousa, en el estado actual del mundo “eran más peligrosas las imposiciones coloniales bajo la forma estatuto internacional pseudo libre consentido en la Asamblea, que las imposiciones por la fuerza bruta”¹¹⁰. Por lo tanto, la solución para alejar estos peligros coloniales pasaba por Inglaterra, y a este respecto recuerda las palabras del Dr. Oliveria cuando dijo: “Estrechemos hasta el máximo los lazos políticos con Inglaterra, única nación que por interés propio secularmente no ha prestado el apoyo sin el cual no podríamos salvarnos del mis escollos las simpatías antiguas y actuales de otras potencias”¹¹¹.

Cuando, finalmente, el 25 de abril se reanudó la larga discusión sobre el estudio del plan MacDonald, el primer principio puesto en la palestra fue el de no recurso a la fuerza que la propuesta británica consideraba esencial, sustituyendo el principio de no recurso a la guerra, que era el fundamento en el pacto Briand Kellog. Varias delegaciones, en sus enmiendas, pretendían que aquel principio se universalizase y no se aplicase 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.

LOS ÚLTIMOS ESTERTORES DE LA CONFERENCIA

El 9 de junio la Conferencia tomó la deliberación de adoptar el plan británico como la base futura del convenio. Pero ni el presidente, ni ninguna de las del-

109 *Ibidem*.

110 *Ibidem*.

111 *Ibidem*.

egaciones osó proponer que pasasen inmediatamente para una segunda lectura de sus artículos. La mayor parte de las delegaciones abandonaron Ginebra tras haberse adoptado una recomendación para el proyecto del Convenio británico el 8 de junio de 1933. Por estas fechas todas las cancillerías europeas centraron su atención en la preparación de la Conferencia Económica Mundial, que se inauguró en Londres el 12 de junio. Esto situación impuso un receso en los trabajos y el 29 de junio la Comisión General decidió aplazar sus sesiones hasta el 16 de octubre. El aplazamiento alentó a las grandes potencias a practicar lo que Madariaga denominó “su deporte favorito”, que consistía en negociar a espaldas de la SDN sin llegar a acuerdo alguno¹¹².

Durante los meses de julio y octubre, el presidente de la Conferencia visitó las principales capitales europeas, conversó con los hombres de estado que dirigían las políticas de las grandes potencias, promovió negociaciones entre varios gobiernos sin escatimar en esfuerzos 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 la ampliación de 5 a 8 años el periodo de aplicación del Convenio dividida 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. Verificado el control, los estados armados comenzarían la destrucción del material interdicho a los países desarmados, de modo que al fin de 8 años se habría 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 Unidos¹¹³, 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, el 23 de octubre de 1933.

Se impuso un necesario compás de espera habida cuenta de las circunstancias tanto internas como europeas. Tras la decisión alemana de abandonar tanto la Conferencia como la SDN, se abrió un periodo 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.

112 Vid. Francisco QUINTANA NAVARRO, *op. cit.*, p. 169.

113 Este acuerdo Anglo-Franco-Americano, con la adhesión de Italia, confirmaba la formación de un frente común para intentar frenar el rearme de la Alemania nazi. Archivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (AHDMNE), S3. E95.p2/38467, Informe de Vasconcelos 15 de marzo de 1934.

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. Seguía la Conferencia por mucho que el desarme había fracasado irremisiblemente en octubre de 1933.

CONCLUSIONES

La creencia 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.

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 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, durante los dos años de trabajo que ocupó la Conferencia del Desarme, aglutinó sus esfuerzos en llevar una doble política: prevenir y alejar cualquier ataque a sus colonias y buscar la cooperación activa con el objetivo de alcanzar el anhelado desarme para 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 Dr. Vasconcelos, su acción al frente de ésta le valió los más calurosos cumplidos 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 –igualmente compartida por España–, o cuando percibía que la Conferencia no marchaba por el derrotero deseado. Se mostró muy crítica con la actitud hipócrita de las grandes Naciones en el desarme de las otras, y es a esta obstinada postura a la que Portugal atribuye el fracaso a 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 las grandes, que pretendían subordinar al organismo ginebrino al antojo de las directrices imperialistas que dictaban en sus reuniones privadas. El fracaso de la Conferencia del Desarme condujo al desencanto y a la pérdida de confianza en la SDN.

Es imprescindible dejar apuntado en este estudio, en cuanto a la cuestión de la aproximación de España y Portugal, la alarma que provocaron en Portugal los cambios que España experimentó desde el final de la dictadura de Primo de Rivera. De esta manera, Portugal se alejó de cualquier intento de plan iberista que se pudiese sobre la mesa, incluso si venía sugerido por parte de su vieja aliada, Gran Bretaña. 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 Inglaterra durante la Conferencia quedó bien ceñida en las diversas reuniones, entrevistas y declaraciones. Esto, sin duda, tuvo que contribuir para que Inglaterra 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 aumenta en una forma inversamente proporcional a la autoridad y prestigio de la SDN.

En cuanto a la participación de la República española en la Conferencia del Desarme, desde los primeros compases, evidenció su incapacidad para poder defenderse en caso de un ataque proveniente del exterior, no sólo por mor de su debilitada capacidad militar, sino también como consecuencia de su depauperada situación económica. Igualmente, interesa resaltar, en comparación a la adhesión que Portugal mantuvo con Gran Bretaña en todo momento durante la Conferencia, la actitud española de no alinearse a ninguna gran potencia. Contrariamente, se posicionó al lado de las pequeñas potencias para combatir la vuelta a la vieja diplomacia secreta al margen de la SDN. Ambos países no

dejaron de mostrar su indignación por la actitud de las grandes potencias, que pretendieron hacer recaer la responsabilidad del fracaso de las tentativas del desarme en los pequeños países que fueron a la Conferencia con una seguridad muy precaria.

Por lo tanto, España, al igual que Portugal, fue a la Conferencia con la necesidad imperiosa de exigir un desarme internacional que alejara cualquier rumor de guerra. El gran conocimiento en la materia, y las grandes habilidades diplomáticas de Salvador de Madariaga y Vasconcelos, nada pudieron hacer para evitar un fracaso exclusivamente imputable al egoísmo de las grandes potencias que poco bien hicieron por deponer sus posturas irreconciliables.

FUENTES DOCUMENTALES

Acervo Colección de la Secretaría portuguesa de la Liga de las Naciones, SDN. Proc. 11 Portugal na Conferencia do Desarmamento. S3. E95.P2/38467. AHDME. Toda la documentación de archivo referente a la Conferencia del Desarme citada en este artículo proviene de la citada caja.

BIBLIOGRAFÍA

- Charles-Robert AGERON, “L’idée d’Eurafrique et le débat colonial franco-allemand de l’entre-deux-guerres” [en línea], *Revue d’Histoire Moderne & Contemporaine Annéen* 22, (1975) https://www.persee.fr/doc/rhmc_0048-8003_1975_num_22_3_2329 [8 de marzo de 2018] p. 446-475.
- Pedro ALGUACIL, “España de la Sociedad de Naciones a Naciones Unidas [en línea] *Anales de Derecho* 24 (2006) <http://revistas.um.es/analesderecho/article/view/57971>. [9-mayo 2018] p. 303-318.
- Edward Hallett CARR, *International Relations between the Two World Wars*, London: Macmillan, 1952.
- Claude DELMAS, *Le Desarmement*, Paris: PUF, 1979.
- Phillip NOEL-BAKER, *The First World Disarmament Conference 1932-33*, Oxford: Pergamon Press, 1979.
- Salvador de MADARIAGA, *Memorias. Amanecer sin mediodía, 1921-1936*, Madrid: Espasa, 1974.
- Fernando QUINTANA NAVARRO, *España en Europa, 1931-1936*, Madrid: Nerea, 1993.
- : *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones 1931-36*. Tesis inédita, UNED, junio 1999.
- José Flavio SOMBRA SARAIVA, *História das Relações Contermporâneas*, São Paulo: Editorial Saraiva, 2007.

- Arthur STEINER, "The Geneva Disarmament Conference of 1932" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 168 (1933), p. 212-219.
- Hipólito de la TORRE GÓMEZ (Trad. Bruno Cardoso Reis), *A relação peninsular na antecâmara da guerra civil de Espanha (1931-36)*, Lisboa: Cosmos, 1998.
- Arnold J. TOYNBEE, *Survey of International Affairs*, London: Boulter, V. M., 1933.
- Maurice VAISSE, "La Société des Nations et le désarmement", en *The League of Nations in retrospect/La Société des Nations: rétrospective*, Geneva, November (1980), p. 245-265.
- Francis Paul WALTERS, *A History of the League of Nations*, London: Oxford University Press, 1952.
- Alfred ZIMMERN, *League of Nations and the rule of law 1918-34*, London: Macmillan, 1936.

ARTÍCULO RECIBIDO: 10-06-18, ACEPTADO: 19-06-2018