

La Sociedad de Naciones y la reinención del imperialismo liberal

José Antonio Sánchez Román



JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ ROMÁN

**LA SOCIEDAD
DE NACIONES
Y LA REINVENCIÓN
DEL IMPERIALISMO
LIBERAL**

Marcial Pons Historia
2021

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN	11
Advertencias previas y reconocimientos.....	24
I. A LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO ORDEN MUNDIAL.....	29
Estableciendo las bases de la paz	33
II. DE LA GUERRA A LA PAZ... Y DE LA PAZ A LA GUERRA ...	69
Un comienzo turbulento.....	69
Buscando la estabilidad	82
La era de Locarno.....	94
El desarme.....	110
El desarme moral	125
Crisis sin fin.....	152
Conclusiones	177
INTERLUDIO. ¿UNA SOCIEDAD DE NACIONES?	179
III. EL SISTEMA DE MANDATOS Y EL GOBIERNO DEL MUNDO	193
Los orígenes del sistema de mandatos	193
¿Quién es soberano en los mandatos?	205
La agencia de los gobernados.....	213
Entre el bienestar y el desarrollo	220
Los mandatos en el largo plazo	227

	<u>Pág.</u>
IV. PROTEGIENDO A LAS MINORÍAS	239
El funcionamiento del sistema	255
Un sistema bajo presión	260
¿Derechos colectivos?	269
Minorías en los mandatos: la experiencia levantina	278
V. DEL GOBIERNO DE LOS EXPERTOS A LA REINVENCIÓN DEL CAPITALISMO	291
Introducción. Los orígenes de la organización económica de la SdN	291
Al rescate de Europa	295
El gobierno de los expertos	310
¿Qué lugar para el resto del mundo?	329
Del colapso de la «globalización» a la reinvencción de la SdN	341
Un mundo de campesinos	360
Un mundo en transición	382
INTERLUDIO. POR EL BIEN DE LA HUMANIDAD	403
VI. UNA LIGA HUMANITARIA: REFUGIADOS Y TRÁFICO DE ESCLAVOS	411
Al rescate de los refugiados rusos... ..	411
Y armenios	420
Construcción y declive de un régimen internacional	438
Contra «el más atroz de los crímenes»	452
VII. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA LIGA	481
Contra el tráfico de mujeres	481
El futuro de la humanidad	498
Cuestiones de salud pública	505
El control de las «drogas peligrosas»	542
FINAL	567
BIBLIOGRAFÍA	575
ÍNDICE ANALÍTICO	623

INTRODUCCIÓN

«Es la oportunidad suprema, la prueba o condena del pensamiento liberal constructivo en el mundo [...] ¿Se dan cuenta los liberales de que ahora es el momento para planificar la confederación y el desarme de Europa, que ahora es el momento para redibujar el mapa de Europa para que no haya más llagas irritantes o ambiciones nacionales insatisfechas? [...] ¿Se dan cuenta los liberales de que el sistema capitalista individualista está indefenso? [...]

El mundo se aleja constantemente de la fase del nacionalismo centrado en la corte a la fase de un propósito nacional colectivo. Corresponde a toda la fuerza del liberalismo occidental ponerse del lado de ese movimiento»¹.

«La Liga tendrá que ocupar la gran posición que ha quedado vacante por la destrucción de tantos de los viejos imperios europeos y la defunción del viejo orden europeo.

En una manera rudimentaria todos esos imperios compuestos [composite] del pasado eran ligas de naciones [...] y hoy la Comunidad [Commonwealth] Británica de naciones sigue siendo el único embrión de liga de naciones, porque se basa en los verdaderos principios de la libertad nacional y la descentralización política»².

«Ya no tenemos partido liberal... el liberalismo ha infectado a los demás partidos. Todos somos o conservadores liberales o so-

¹ WELLS (1914), pp. 60-61 y 88-89.

² SMUTS (1918), pp. vi y 9.

cialistas liberales, todos tenemos una buena conciencia. Preferiría ser un explotador que lucha por aquello que está explotando, y muere en ello. Fíjese en la historia de Birmania. Nosotros llegamos e invadimos el país, las tribus locales nos apoyan, salimos victoriosos; pero, como ustedes, los norteamericanos, nosotros no éramos colonialistas en aquellos tiempos. Ah, no, firmamos la paz con el rey devolviéndole su provincia y dejamos que nuestros aliados fueran crucificados y partidos en dos. Eran inocentes. Pensaban que nos íbamos a quedar. Pero éramos liberales y no queríamos tener mala conciencia»³.

No hace mucho tiempo, poca gente prestaba atención a la historia de la Sociedad de Naciones (SdN)⁴. Probablemente el adjetivo que con mayor rapidez emergía en cualquier conversación sobre el primer organismo internacional era el de fracaso. La primera organización internacional que aspiraba a la gobernanza global había caído en el olvido más allá de unos pocos historiadores. Mientras que figuras clave de las décadas de 1920 y 1930 como Hitler, Mussolini o Roosevelt o procesos como la hiperinflación alemana resultaban (y resultan) identificables con facilidad para los estudiantes universitarios, mencionar la Liga de Naciones en clase obligaba (y obliga) a una presentación, refiriendo su carácter de antecedente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El hundimiento de la SdN reflejaba bien el colapso de la civilización en el periodo de entreguerras. El capitalismo se había hundido causando miseria generalizada en muchos rincones del planeta. La idea de que la Primera Guerra Mundial sería la última de las conflagraciones se volvió ilusoria. Un segundo enfrentamiento se demostraría aún más salvaje. La democracia, en gran medida apenas incipiente, naufragó en buena parte de Europa. El autoritarismo o los regímenes totalitarios vivieron sus primaveras. El mundo fue testigo de niveles de violencia genocida que las élites ilustradas no recordaban. Difícilmente podría encontrarse nada positivo que decir de la Sociedad de Naciones, la supuesta garante de la paz y de esa civilización que había estallado en pedazos.

³ GREENE (2007), p. 143.

⁴ A lo largo de este trabajo se emplea de manera indistinta Sociedad o Liga de Naciones.

En la segunda posguerra, los historiadores apenas prestaron atención a la Liga. Poco después de la guerra, F. P. Walters, antiguo funcionario de la organización, escribió la que se convirtió en la historia canónica y en cierta manera oficial de la organización⁵. En las siguientes décadas apenas algunos curiosos le dedicaron atención y la mayor parte de los historiadores que se ocuparon de ella se centraron en las cuestiones de seguridad colectiva y en la incapacidad de la SdN para evitar la escalada de tensiones. Esta situación se modificó a partir de la década de 1990. El final de la Guerra Fría fue interpretado por muchos académicos, pero también por políticos y activistas en todo el mundo, como una oportunidad para que el multilateralismo y las Naciones Unidas funcionaran plenamente. Además, se extendió el debate sobre la necesidad de gobernar la llamada «globalización» y la utilidad de los organismos internacionales en esa tarea. Las esperanzas depositadas en los organismos internacionales llevaron a muchos historiadores a preguntarse por el papel que habían cumplido en el pasado, en particular la primera de las grandes organizaciones: la Liga.

Dos décadas después muchas de esas esperanzas se han desvanecido y el mundo parece enfrentarse a la incertidumbre y el repliegue nacionalista. No obstante, en el camino hemos aprendido bastantes cosas sobre la SdN y su papel en la configuración de la política internacional en el periodo de entreguerras. La historiografía ha ido más allá de la cuestión del fracaso de la Liga y ha interpretado a la organización en su contexto, una de las tareas básicas de los historiadores. Los nuevos trabajos han explorado múltiples dimensiones de la acción de la Sociedad, habitualmente olvidadas por los historiadores, más preocupados por las cuestiones diplomáticas o de seguridad. Hoy tenemos importantes trabajos sobre la labor de la Liga en campos como la economía, los mandatos, la salud pública, el tráfico de mujeres, la política social, la cooperación intelectual, etc.

⁵ WALTERS (1971). Después del trabajo de Walters se han publicado contadas historias generales de la organización. Las más destacadas son las de NORTHEDGE (1986) y SCOTT (1973). Un buen resumen, centrado en las vinculaciones entre Europa y la Liga se encuentra en CLAVIN (2007). Una contribución en español en NEILA HERNÁNDEZ (1997). Por razones de espacio en esta introducción no puedo hacer referencia a la vasta bibliografía sobre el tema, que se irá desgranando a lo largo del libro. La importante revisión historiográfica de PEDERSEN (2007) ha marcado los debates sobre la SdN desde su publicación. Desde la aparición de este artículo, la producción sobre la Liga no ha dejado de crecer.

Este libro retoma y revisa esta nueva historiografía y al mismo tiempo ofrece un intento de interpretación general de la organización asentada en Ginebra. El argumento central del trabajo es que la SdN aceleró y en muchos casos se convirtió en un mecanismo central en la «reinención» del imperialismo liberal. A lo largo de las páginas que siguen, el lector podrá —espero— tener una imagen precisa de en qué consistió esa reinención, pero algunas consideraciones previas son necesarias. La reinención del imperialismo liberal hundía sus raíces en procesos iniciados a finales del siglo XIX, vinculados tanto a política imperial como a política interna (y de hecho ambas son más difíciles de separar de lo que puede parecer a simple vista). El reformismo social de la *progressive era* en Estados Unidos o las propuestas fabianas o del nuevo liberalismo en Gran Bretaña constituyen ejemplos representativos, aunque no únicos, de estas tendencias que tuvieron un lugar importante en el seno de la Liga⁶. Como en otros muchos campos, las dislocaciones causadas por la Primera Guerra Mundial profundizaron la sensación de crisis y agitaron los debates sobre los caminos para la supervivencia del liberalismo (incluyendo las estructuras imperiales) a escala internacional.

La historiografía ha explorado las raíces filosóficas e ideológicas que inspiraron a los creadores de la SdN, así como a sus antecedentes concretos en el siglo XIX, esto es las diferentes organizaciones que promovieron la cooperación internacional en campos como las comunicaciones, la salud o la ciencia. El final de siglo vivió un periodo de creciente asociacionismo internacional, de celebración de conferencias, exposiciones y congresos, de puesta en marcha de nuevas redes transnacionales de expertos y conocedores. La Liga bebió de esas construcciones internacionales, se apoyó en organismos ya establecidos absorbiendo algunos de ellos, incorporó a individuos que habían formado parte de redes transnacionales de cooperación en distintos campos, y el discurso internacionalista que atravesaba la labor de la organización era heredero de las ideas de progreso y cooperación esbozadas por los internacionalistas de la era victoriana⁷.

⁶ Véase KLOPPENBERG (1988). Una visión que explora el diálogo transatlántico en la conformación de estos movimientos reformistas liberales en RODGERS (1998). Más allá del Atlántico Norte también se desarrollaron estas corrientes. Véase, por ejemplo, para el caso argentino, ZIMMERMANN (1995).

⁷ Véanse IRIYE (2002); MAZOWER (2012), cap. 4, y HOUSDEN (2012), pp. 20-22.

Sin embargo, si subrayamos demasiado la cuestión de los antecedentes filosóficos o institucionales corremos el riesgo de elaborar un relato teleológico y ver la SdN como un paso más hacia el triunfo del internacionalismo frente al nacionalismo, de la cooperación frente a los egoísmos particulares.

Este tipo de relato es engañoso. Internacionalismo y nacionalismo no eran de por sí términos opuestos para muchos de los impulsores de la Liga en particular o de la cooperación internacional en general. Ser internacionalista no significaba necesariamente creer en la igualdad de los pueblos o las razas. Hay que recordar que la SdN colocó al Estado-nación como la unidad fundamental sobre la que debía edificarse el orden mundial. El propio presidente Woodrow Wilson, tradicionalmente considerado el padre de la Liga, contemplaba la organización desde una clave etnocéntrica: la SdN tenía que convertirse en un vehículo para transmitir los valores democráticos estadounidenses a la humanidad. Como señaló hace tiempo Edward Carr, la mayoría de los liberales creían, incluso al finalizar la Gran Guerra, que el nacionalismo era una fuerza positiva que podía ayudar a construir el internacionalismo⁸.

Al entender la cooperación internacional o transnacional como una alternativa a las rivalidades entre los Estados se la presenta como un discurso o una práctica eminentemente antiimperialista. Uno de los impulsores de esta visión, el escritor H. G. Wells lo afirmaba con rotundidad: «hasta que la gente no se haya enfrentado al claro antagonismo que existe entre el imperialismo y el internacionalismo, no habrán empezado a sospechar el significado real de este proyecto de la Liga de Naciones Libres»⁹. En esta visión se muestra en muchas ocasiones a activistas actuando a través de redes transnacionales, por fuera de los Estados, buscando la creación de un orden más cooperativo. A sus impulsores y en general a los defensores de la cooperación se les agrupa bajo la etiqueta de internacionalistas liberales. En este libro también emplearemos este término, pero no como opuesto en sí mismo a la fórmula liberales imperialistas. Akira Iriye ha sostenido que el «imperialismo y el internacionalismo pueden haberse solapado

Una visión teleológica en CLAUDE (1972) y véase también la crítica de WERTHEIM (2017), p. 211.

⁸ CARR (1964a), p. 46. También SLUGA (2013), pp. 3 y 5.

⁹ Citado en DOMÍNGUEZ BENITO (2018), p. 441.

al comienzo del siglo [...], pero no más tarde»¹⁰. Sin embargo, a diferencia de lo que sostiene Iriye, el imperialismo y el internacionalismo continuaron solapándose durante el periodo de entreguerras. De hecho, lo que aquí se denomina reinención del imperialismo liberal pasó en gran medida por su internacionalismo. Esto no significa que la SdN fuera un mero maquillaje de aspiraciones imperiales ocultas. Las conexiones entre el imperialismo liberal y el internacionalismo de la Liga fueron muy complejas, como el lector descubrirá en estas páginas. Pero, aun así, muchos de los impulsores y de los funcionarios de la organización creían que los imperios en los que se habían formado y algunos habían desarrollado sus carreras podían contribuir al bienestar de la humanidad. En la década de 1930 la SdN tuvo que enfrentarse al desafío de imperios no liberales y al hacerlo puso en evidencia sus conexiones con el imperialismo, contribuyendo, voluntaria o involuntariamente, a su deslegitimación.

Las vinculaciones entre imperialismo e internacionalismo liberal son insoslayables y de hecho forman parte de la transformación del imperialismo en el siglo xx. En este sentido, la afirmación de Frank Ninkovich, de que el internacionalismo estadounidense del siglo xx fue en realidad excepcional «porque abandonó la idea de interés como se entendió tradicionalmente durante miles de años, optando en su lugar por identificar su seguridad nacional con la necesidad global», es el resultado de una mirada miope que no ha tomado en cuenta una historia más amplia de las vinculaciones entre imperios e internacionalismo¹¹.

Por supuesto, las organizaciones internacionales representaban o estimulaban esfuerzos de cooperación, no solo entre gobiernos, sino también reuniendo o abriéndose a la influencia de organizaciones transnacionales no gubernamentales, de carácter humanitario, cuyas políticas a veces contradecían las de los ejecutivos de las grandes potencias¹². Estas asociaciones transnacionales (humanitarias, pacifistas, etc.) tuvieron una influencia evidente a lo largo de la historia de la SdN. Pero las conexiones entre estos actores no gubernamentales y

¹⁰ IRIYE (1997), p. 122.

¹¹ NINKOVICH (1999), p. 16.

¹² Esta lectura idealista es el eje del trabajo de IRIYE (2002).

las dinámicas imperiales son complejas y no pueden plantearse como una mera oposición entre lógicas de cooperación y lógicas de poder.

Esto conduce a otra dimensión que suele asociarse a la historia de la Liga. Los que vieron en ella el primer paso hacia un mundo basado en la cooperación, ya fuera entre individuos o asociaciones representando la sociedad civil o entre gobiernos responsables ante sus opiniones públicas, subrayaban el indudable componente utópico que acompañó la historia de la SdN, en particular durante su primera década de existencia. Esta dimensión sirvió a lo que con posterioridad se llamó corriente realista de la disciplina de las relaciones internacionales a denunciar todo el proyecto vinculado a la Liga como una quimera irrealizable, que nunca tuvo en cuenta que los Estados se mueven guiados por sus intereses.

Sin embargo, lo utópico no es lo irrealizable, sino un repertorio de potencialidades en el que radica precisamente su atractivo. En el fondo, la tradición liberal, desde el siglo XVIII, bebió de diversas fuentes utópicas, filosóficas y religiosas, y, sin embargo, sería difícil negar que el liberalismo se concretó en órdenes políticos diversos y tangibles. Dada la tragedia de la Primera Guerra Mundial no es extraño que parte de la fuerza de la idea de la Liga descansara en ofrecer esperanzas utópicas de transformación que llevarían a la humanidad hacia un lugar de paz y colaboración. Pero esas esperanzas utópicas se construyeron en un diálogo permanente con la realidad y con las jerarquías mundiales: los imperios tenían su lugar en la nueva utopía liberal. Como ha señalado con precisión Jay Winter, «la noción de Woodrow Wilson de autodeterminación nunca escapó del escenario imperialista que tanto denunció como encarnó»¹³. Los que han elaborado una narrativa idealista de la Liga quizá han pasado por alto el almacén imperialista en el seno del edificio utópico. Pero la crítica realista —paradójicamente, dada su insistencia en la cuestión del poder— se ha mostrado asimismo relucante a emplear el término «imperio» en su análisis de la configuración del mundo tras el final de la Gran Guerra. Al insistir en conceptos como «el equilibrio de poder» o «el interés de los Estados», perdemos de vista elementos fundamentales que se derivan del tipo de Estados con los que estamos tratando.

¹³ WINTER (2006), p. 7 y cap. 2 en general.