

La Conferencia de Paz de París de 1919: dos versiones diferentes

*The 1919 Paris International Conference:
Two Different Interpretations*

IGNACIO OLÁBARRI GORTÁZAR

Universidad de Navarra
iolabarr@unav.es

Suppan, Arnold, *The Imperialist Peace Order in Central Europe. Saint-Germain and Trianon 1919-1920*, Viena, Austrian Academy of Sciences Press, 2019.

Deane, Phillip A., *After the Great War. Economic Warfare and the Promise of Peace in Paris 1919*, London, Bloomsbury Academic, 2019.

En los últimos años se han publicado dos libros importantes sobre la Conferencia de Paz de París, que hacen que los ya clásicos hayan perdido buena parte de su interés. Se trata de las obras del gran historiador austriaco Arnold Suppan y del joven historiador norteamericano Phillip A. Dehne.

La obra de Suppan es, en esencia, una crítica muy documentada de los frutos de la Conferencia de Paz de París en la Europa central y oriental, una crítica, ante todo, de los Tratados de Saint-Germain-en-Laye entre Austria y los Aliados y de Trianon entre Hungría y esos mismos poderes. No se trata solo de que ambos tratados le parezcan injustos no ya a Suppan, sino a las sociedades austriaca y húngara en su conjunto, como se intenta demostrar en los capítulos 12 y 13 (Austria) y 15 y 16 (Hungría), sino también, como decíamos, de las consecuencias que dichos tratados y, de modo más amplio, la entera Conferencia de Paz de París, tuvieron para la Europa central, y también para la oriental, durante el periodo de entreguerras.



Universidad
de Navarra

FACULTAD DE
FILOSOFÍA
Y LETRAS

DEPARTAMENTO DE
HISTORIA
DEL ARTE
Y GEOGRAFÍA

El libro estudia el proceso de autodeterminación nacional al que llevaron los Catorce Puntos del presidente Wilson y que aprovechó el líder bolchevique Lenin; muestra cómo las nuevas «naciones-estado» surgidas del proceso (Checoslovaquia, Rumanía, Polonia, y el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, desde 1929 Yugoslavia) se comportan en esencia del mismo modo que el antiguo Imperio Habsburgo: no se organizan de acuerdo con el esperable principio de «a cada nación, un Estado», sino que incorporan dentro de sus fronteras a muy diversas minorías nacionales, cuyos derechos en muchos casos no son reconocidos.

Además de lo dicho, el libro trata de algunos asuntos de rabiosa actualidad en la Europa central y oriental de entreguerras: la catastrófica herencia económica y social de los llamados «Estados sucesores» de los imperios derribados, que sobre todo los americanos ayudaron a resolver; la creación de la «Austria alemana» o «Deutschösterreich», con la cuestión del *Anschluss* inicialmente planteada por los austriacos; la batalla por las nuevas fronteras entre los nuevos estados y lo que quedó de Austria y Hungría; el conflicto entre Checoslovaquia y las potentes minorías alemanas incluidas en el nuevo Estado; la Polonia resucitada después de más de un siglo; la creación de la Gran Rumanía, a costa de los Estados perdedores (el ejemplo más llamativo es el de Transilvania), la cuestión de la frontera entre la nueva Yugoslavia y la antigua Austria; la cuestión del Tirol del sur entre Italia y Austria, que no se resolvió precisamente de acuerdo con el principio de autodeterminación; el plebiscito carintio, que se resolvió a favor de Austria; el deseo de los habitantes de Hungría occidental, que hablaban mayoritariamente el alemán, de integrarse, como así se hizo, en Austria; y el peliagudo problema de la protección de las minorías (como afirma Suppan, desafortunadamente, al liberar a viejas minorías, los tratados de paz crearon otras nuevas).

Cien años después de la firma de los Tratados de 1919, Suppan llega a algunas conclusiones que vale la pena tener en cuenta: 1) dado que la monarquía Habsburgo y el imperio Otomano habían colapsado en 1918, tenía que ser establecido un nuevo orden en la Europa centro oriental y sudoriental, así como en Oriente Medio. Por supuesto, el proceso llevó inevitablemente a resultados unilaterales, dado que muchas decisiones se habían tomado ya antes de que los «perdedores» fueran invitados a París; 2) todos los «estados sucesores» de la monarquía Habsburgo se acercaron a la Conferencia de paz con demandas expansionistas: sus delegaciones habían recibido de sus gobiernos y parlamentos programas máximos que iban más allá de sus mayorías étnico-nacionales; 3) los poderes victoriosos aplicaron sus principios a la reorganización de Europa centro oriental de forma muy alejada del principio de autodeterminación, y más bien de acuerdo con cálculos políticos, económicos, estratégicos e ideológicos; 4) Suppan

LA CONFERENCIA DE PAZ DE PARÍS DE 1919

resalta las diferencias entre la delegación de paz austriaca, que demandaba la consolidación del nuevo Estado de «Deutschösterreich», y la húngara, que, tras demandar la integridad del Reino, limitó sus ambiciones al mantenimiento de la mayoría magiar; 5) las nuevas fronteras fueron completamente alteradas por las políticas de ocupación y anexión de Hitler en todos los países considerados. Después de 1945, y hasta la desintegración de la URSS en 1991, los cambios de fronteras fueron menores; 6) Si la responsabilidad de la guerra era una justificación para el pago de reparaciones, como ocurrió de modo especialmente claro en el caso alemán, en los casos de Austria y Hungría este razonamiento no explica por qué tuvieron que pagar reparaciones a Italia y a Rumanía. El pago de reparaciones impidió la estabilización de las nuevas economías de Austria y Hungría; 7) las disposiciones de los tratados de minorías fueron muy limitadas en todos los Estados sucesores, especialmente en el caso de Checoslovaquia; y 8) indudablemente, la Conferencia de Paz de París no alcanzó su objetivo último: la creación de un orden de paz nuevo y estable. Como ha escrito Robert Gerwarth, «para la victoria aliada, la paz (y, en 1919, el crimen final, el Tratado de Versalles, cuyos duros términos darían lugar a una segunda guerra; esta es también la tesis de A. J. P. Taylor) y sus consecuencias fueron condenadas, por unos pocos críticos clarividentes, como Keynes, en aquel momento».

La obra de Dehne es, ante todo, una reivindicación de la política del británico Lord Cecil antes y después de la Conferencia de Paz, así como de los resultados de la propia Conferencia. Como afirma el autor en su introducción, la pretensión de asignar a la Conferencia de Paz de 1919 los orígenes de la II Guerra Mundial ha oscurecido importantes verdades sobre las relaciones internacionales globales durante el periodo de entreguerras y sobre la Conferencia de 1919 en particular. El autor se propone exponer cómo la obra de 1919 aclara importantes aspectos oscurecidos del internacionalismo del periodo de entreguerras; muestra también cómo aquellos que trabajaron en París en 1919 percibieron vastos problemas en las economías y la política europeas y actuaron con el fin de resolverlos. No se interesa por las cuestiones a corto plazo, sino por la creación de instituciones que, antes de que el Tratado fuera firmado, buscaban resolver necesidades existentes y podían de forma plausible resolver crisis internacionales y más importantes en el futuro. Dehne concluye: «La Conferencia de Paz de París resultó más que un tratado fracasado».

Este libro argumenta contra el hecho de juzgar la Conferencia de Paz de París a partir del fracaso del Tratado de Versalles a la hora de crear una paz a largo plazo en Europa. Expone el lugar de la guerra económica como una faceta central de la Conferencia, mientras al mismo tiempo la coloca como un momento crucial en el desarrollo de las modernas instituciones económicas internacionales.



Universidad
de Navarra

FAULTAD DE
FILOSOFIA
Y LETRAS

DEPARTAMENTO DE
HISTORIA DEL ARTE
Y GEOGRAFIA

les, incluyendo las sanciones económicas. Quienes en París se centraron en asuntos de guerra económica no esperaban la futura dureza, pobreza y hambruna, pero sí anticiparon que habían encontrado un camino para animar y fortalecer las interacciones internacionales pacíficas. Más que ver la Conferencia de Paz como una premonición de los horrores que llegaron dos décadas después, este libro se centra en el sentido de posibilidad y esperanza que muchos tuvieron en el París de 1919.

Para el resto de sus vidas, en sus recuerdos y en sus memorias, muchos de los participantes en la Conferencia miraron atrás, admirados, sus seis meses en París. Al final de ella, en 1919, quedó la Sociedad de Naciones, que aparecía a algunos no solo como idealista, sino también como práctica.

La reacción contra la destrucción de la Gran Guerra incrementó la popularidad sin precedentes de las organizaciones del movimiento de paz como la *League of Nations Union* (LNU) de Cecil después de la guerra. La Sociedad de Naciones resultante, el desarme y otras políticas orientadas hacia la paz han sido a menudo ridiculizadas por su pretendida «cualidad visionaria», un idealismo «ideológico» fatalmente alejado del mundo real. Sin embargo, Lord Cecil y sus colaboradores en el París de 1919 percibieron lo que ellos pensaban era un camino realista para lograr la paz global, basado precisamente en el camino con el que la Gran Guerra fue peleada, particularmente su «bloqueo». Se mantuvo seguro, durante muchos años después, de que el bloqueo económico universal seguía siendo «un arma enormemente poderosa» para fortalecer la paz.

¿Era posible que la guerra económica en favor de la paz tuviera éxito? Precisamente, cuatro años antes de que la Gran Guerra comenzara, Norman Angell argumentó que el comercio y la prosperidad mutuamente dependientes obligarían a los estados modernos a mantener la paz entre ellos. La Gran Guerra demostró que la presunción de Angell era fundamentalmente incorrecta, pero que la idea de un bloqueo en favor de la paz de hecho llevó su argumento un paso más allá. Si una «armonía de intereses» entre las naciones construida por el sistema de comercio internacional hacía que la guerra fuese irracional e impensable, en 1919 la amenaza de perder completamente el acceso al comercio global y a las finanzas fue considerada como una sanción formidable, que podría persuadir, incluso a un gran poder, de que mantuviera la paz en lugar de ir a la guerra. La lógica de este razonamiento ayudó a asegurar que no había oposición real a las cláusulas de sanciones económicas del artículo 16 del Pacto, incluso entre los críticos americanos. De forma notable, el «principio de las sanciones económicas automáticas» no estaba entre las «reservas» de Henry Cabot Lodge u otros oponentes del Senado al Tratado. En París, todos los dirigentes aceptaron que sanciones económicas podían de hecho ser creadas por la Sociedad de Naciones no

LA CONFERENCIA DE PAZ DE PARÍS DE 1919

solo como un paso necesario antes de las acciones militares, sino como un paso decisivo por derecho propio.

Sin embargo, el carácter práctico de esta visión de una Sociedad que buscaba la paz a través de la guerra económica fue inmediatamente puesto en cuestión cuando el Senado USA acordó no ratificar el Tratado de Versalles. El jurista internacional del *Foreign Office* británico Cecil Hurst opinó inmediatamente que, sin los Estados Unidos, la Sociedad no sería capaz de cumplir su deber básico de mantener la paz. «Un boicot económico con los americanos fuera es seguro que significa que los americanos comerciarán con el país boicoteado». Cuando en 1924 tuvieron lugar las negociaciones para el Protocolo de Ginebra, que exigía un arbitraje internacional obligatorio en todas las disputas, el Gobierno canadiense abandonó las negociaciones bajo el pretexto de que cualesquiera sanciones económicas exigidas por un árbitro serían inaplicables sin la firma de los Estados Unidos.

Pero a pesar de estas preocupaciones significativas, las sanciones económicas basadas en la Sociedad de Naciones fueron planeadas y llevadas a la práctica a lo largo de los años veinte. En 1920 el Consejo de la Sociedad estableció un Comité Internacional de Bloqueo que consideraba cómo debía ser aplicado el artículo 16, y su informe a la Asamblea en 1921 creó directrices prácticas. Las sanciones graduadas se incrementarían en severidad, en la medida en que fuera necesario, serían aplicadas por los países sancionadores caso por caso, y serían fuertemente publicitadas para asustar a los poderes agresivos, incluso comenzando con un conflicto en primer lugar. Algunos vieron estas reformas propuestas al artículo 16 como una forma de esquivar la cuestión, pero las directrices meramente codificaban que la expectativa de la guerra económica evolucionaría como lo hizo durante la Gran Guerra y la Conferencia de Paz de París. Pronto, las sanciones realmente trabajaron para crear la paz a comienzos de los años veinte, cuando las amenazas del Consejo de la Sociedad llevaron a las tropas yugoslavas a abandonar Albania en 1921 y a las tropas griegas a retirarse de Bulgaria en 1925. El poder potencial del boicot económico estaba implícito en el «Borrador de Tratado de Asistencia Mutua» de 1923 apoyado por la Sociedad, cuando se convirtió en el Protocolo de Ginebra de 1924. En esta idea de mantener la paz a través de la acción colectiva, las sanciones serían primariamente económicas, con el beneficio previsto de permitir a todas las naciones moverse hacia el desarme. Como durante la Gran Guerra, las sanciones económicas en los años veinte se desarrollaron con flexibilidad y detalle y recibieron apoyo de los países más allá de los cuales inicialmente «enviaban» sanciones como un objetivo. La creencia de que las sanciones económicas podían ser el mecanismo de reforzamiento en favor de la paz alimentó las esperanzas de los creadores del Pacto Kellogg-Briand de 1928, que, como es sabido, prohibió la guerra. El fracaso de



Universidad
de Navarra

FACULTAD DE
FILOSOFÍA
Y LETRAS

DEPARTAMENTO DE
HISTORIA DEL ARTE
Y GEOGRAFÍA

Gran Bretaña a la hora de ratificar el Protocolo de Ginebra debería quizá haber hecho aparente cómo incluso las naciones internacionalistas debían ser forzadas a la acción por algún tipo de tratado. Pero, como quedó sugerido por los resultados del icónico «Voto de la Paz» de 1935, el pueblo británico estaba de acuerdo con la idea básica de la seguridad colectiva y apoyaba abrumadoramente el principio de las sanciones económicas, no militares, contra los agresores. «Poner en cuarentena a los agresores», argumentó el presidente Franklin Delano Roosevelt en 1935, podía limitar el contagio de la beligerancia armada.

Sin embargo, durante los años treinta la amenaza de guerra económica internacional con otros países agresivos no paró el deslizamiento hacia otra guerra mundial. Las amenazas de un boicot económico dirigido por la Sociedad sirvieron para obligar a los estados más pequeños cuando Inglaterra y Francia estaban de acuerdo, pero cuando había una divergencia de opinión entre los poderes o cuando se enfrentaban con un gran poder agresivo las sanciones de la Sociedad eran completamente inviables. Los esfuerzos para imponer sanciones contra Japón no impidieron su conquista de Manchuria. La mayor parte de los franceses y de los ingleses no estaban interesados en el distante conflicto entre China y Japón, y, en una crisis en su propia región, el Pacífico, los Estados Unidos permanecían dudosos sobre si tomar la dirección o coordinarse con Gran Bretaña y la Sociedad de Naciones. Por una diversidad de razones, el artículo 16 del Pacto nunca fue invocado, y el fracaso de la Sociedad a la hora de actuar en Manchuria mostró a algunos abogados del sistema de Ginebra que los líderes franceses y británicos nunca habían creído que podía tener éxito.

Para la Sociedad, el fracaso más devastador vino después de la invasión de Etiopía por Italia a fines de 1935. La Asamblea de la Sociedad declaró Estado agresor a Italia, pero británicos y franceses se mantuvieron indecisos a la hora de diseñar e implementar sanciones económicas suficientemente fuertes como para cambiar los objetivos de Mussolini. Cecil y su LNU hicieron campaña para que el gobierno británico presionara en favor de unas sanciones de la Sociedad más estrictas recortando las importaciones de petróleo italianas. Sin embargo, temiendo que esto podría llevar a un conflicto militar real con Italia, Neville Chamberlain, entonces canciller del *Exchequer*, dirigió al gabinete británico en favor del acuerdo y no de la confrontación. Antes de que fueran tomadas cualesquiera sanciones internacionales significativas, la conquista italiana era un *fait accompli*, y para 1938 el gobierno de Chamberlain reconoció a Italia como soberana de Etiopía. La confrontación con Italia fue una penosa y muy pública vergüenza para la Sociedad. El emperador etíope Haile Selassie hizo un discurso en Ginebra pidiendo que la Sociedad de Naciones hiciera algo, al menos mientras las tropas italianas completaban la conquista de su país. En lugar de mostrar todo su apoyo a Selassie, la Sociedad decidió levantar sus sanciones contra Italia. El episodio

LA CONFERENCIA DE PAZ DE PARÍS DE 1919

estableció qué rápidamente se convertía el punto de vista paradigmático de las sanciones económicas en fracasos, al menos en una regañina internacional colectiva, más que en un paso sustantivo para limitar la agresión.

Sin embargo, como sugieren los casos de Grecia y Yugoslavia en los años veinte, unas sanciones destinadas a «disuadir las ambiciones marciales de un país con un objetivo» realmente tuvieron éxito e indudablemente salvaron vidas. En el último siglo, las sanciones económicas han evitado una serie de guerras, disminuido el poder de los protagonistas en otros conflictos, e incluso disuadido a países no directamente objeto de las sanciones a comprometerse en un conflicto militar por miedo de que pudieran ser objeto de sanciones. El psicólogo Steven Pinker, a la hora de probar que los humanos han sido menos violentos durante el pasado siglo, considera que buena parte de ese descenso de la violencia se debe a la intensidad en disminución de la guerra entre los estados. El desarrollo de la guerra económica moderna debería ser visto como un factor que ha contribuido a explicar por qué vivimos en un mundo menos violento. Es notable que, mientras muchos hombres de estado antes de 1919 veían la guerra económica como ligada integralmente al conflicto militar, bien como un preludeo o como un adjunto, lo habitual hoy es verla como una alternativa al conflicto militar. La creación de distintas formas de guerra ha permitido a los estados, y a la comunidad internacional, abordar el conflicto sin derramamiento de sangre. La guerra económica ciertamente no ha creado la paz mundial, pero probablemente ha contribuido a un mundo menos violento.

Sin embargo, mirando las cosas desde la perspectiva de la reafirmación del poder agresivo alemán después de 1939, no es justa la crítica hacia aquellos que trabajaron en la Conferencia de París. Durante la primavera de 1919, cuando la amenaza alemana y la hambruna de Europa central eran reales y ofrecían una vía abierta a la expansión del bolchevismo, la incertidumbre reinaba no solo sobre el futuro, sino también sobre el presente.

Los juicios críticos de la Conferencia de Paz de París también devalúan procesos creados en la Conferencia que mejoraron las vidas de los europeos tanto entonces como después. La operación de las ideas internacionalistas en la Conferencia creó una iniciativa centrada en la cooperación económica que, en parte, duró lo que duró la Sociedad de Naciones. La Conferencia de Paz implantó con éxito nuevos estándares, mentalidades, instituciones y prácticas. Ayudó a alimentar lo que fue en los años veinte una amplia creencia en la necesidad de la cooperación multilateral entre estados para mejorar el funcionamiento de la economía global. Incluso cuando la Conferencia de Paz estaba todavía en sesión, algunas de sus operaciones se segregaron y pasaron al Secretariado de la Sociedad de Naciones, que jugó algunos papeles impresionantemente independientes y efectivos en los asuntos internacionales a lo largo de los años veinte y treinta.



Universidad
de Navarra

FACULTAD DE
FILOSOFÍA
Y LETRAS

DEPARTAMENTO DE
HISTORIA DEL ARTE
Y GEOGRAFÍA

Este libro sugiere mover adelante hasta mediados de 1919 la fecha en que la Sociedad de Naciones comenzó a trabajar. Después de la guerra se hizo corriente para los historiadores determinar el comienzo de la Sociedad el 10 de enero de 1920, cuando se puso en efecto el Tratado de Versalles, o el 16 de enero de 1920, primera reunión del Consejo de la Sociedad en el Quai d'Orsay, presidida por Léon Bourgeois. Sin embargo, es claro que la Sociedad de Naciones estaba actuando ya en mayo de 1919, y que en dicho mes y después una serie de líderes mundiales estaba tratándola ya como una institución viva, mucho antes de que el texto del Tratado de Versalles hubiera finalizado. La creación del Pacto ha sido a menudo mostrada como la promoción de una Sociedad encarnada durante la Conferencia de Paz. Pero, de hecho, la Sociedad de Naciones empezó antes del *Covenant*, una Sociedad cuyas operaciones podían encajar con los parámetros del Pacto, pero que no fue enteramente creada por dicho Pacto.

El contexto de esta primera historia de la Sociedad exige una revisión del papel del *Supreme Economic Council* (SEC) en la Conferencia de Paz. Desestimaciones de la importancia o de la eficacia de la SEC han sido durante largo tiempo parte del vestigio crítico desde que la Conferencia desapareció. De las comisiones económicas, la de reparaciones ha atraído siempre el mayor interés como la encarnación de los fracasos políticos y económicos del Tratado. Sin embargo, la SEC operó con sorprendente eficacia durante unos meses extremadamente difíciles, reuniendo las ventajas financieras, navieras, y de reservas de que disponían todos los Aliados.

Es evidente que Suppan y Dehne enfocan la Conferencia de Paz desde puntos de vista diversos, si no opuestos. Ayudan a entenderlo sus adscripciones nacionales, pero sería demasiado cínico quedarse en ello. A mí me parece más importante tener en cuenta que la obra de Suppan es una obra de síntesis que, junto a la bibliografía actual, maneja obras de época, mientras que la de Dehne es una monografía basada en documentación inédita, entre otra la de la influyente familia Cecil.