

LA OFICINA ESPAÑOLA DE LA SOCIEDAD DE NACIONES

(1920-1931) *

Para la mayoría de los estadistas españoles la fundación de la Sociedad de Naciones en 1919 representó una desviación radical en la política internacional. Los convenios diplomáticos tradicionales fueron modificados y sustituidos parcialmente por nuevos organismos y procedimientos, tanto en el plano interior como internacional. Cada país miembro se vio obligado a alterar su gestión diplomática para dirigir los asuntos de la Sociedad de Naciones (SdN). Dos factores determinaron el grado y carácter de la adaptación de cada Gobierno a esta nueva situación: 1) su general eficacia administrativa, y 2) las actitudes básicas de sus principales estadistas frente a los asuntos exteriores y a los fines de la SdN.

A recomendación del secretario general de la SdN, sir Eric Drummond¹, y, siguiendo el ejemplo de Francia e Inglaterra, se creó un nuevo departamento en el Ministerio de Estado español que llevase los asuntos de la SdN.

Fue éste la Oficina Española de la Sociedad de Naciones, a la que se llamaba corrientemente «la Oficina Española». El Real Decreto que estableció la Oficina le concedía autoridad para comunicar directamente con la Secretaría de la SdN y con otras ramas del Gobierno español sin pasar por los cauces normales. Se dio también autoridad a la Oficina para formular la política española frente a la Sociedad y coordinar las actividades de los delegados españoles de la SdN².

* El autor es profesor auxiliar de Historia Moderna de Europa en el Randolph-Macon College, de Ashland (Virginia), Estados Unidos. Este artículo se basa en investigación en los archivos del Ministerio español de Asuntos Exteriores, en 1969-1970.

¹ Eric Drummond, funcionario de la Oficina del Exterior británica, fue nombrado secretario general por la Conferencia de Paz de París. Drummond y José Quiñones de León se hicieron buenos amigos en los años veinte.

² *Boletín Oficial del Ministerio de Estado*, XXX (1920), 386-389.

Eric Drummond y los principales representantes del Consejo de la SdN³ (Arthur Balfour, de Inglaterra, y Léon Burgeois, de Francia) habían recomendado que estas oficinas fuesen independientes de la regular burocracia de los Ministerios del Exterior. Así se realizó únicamente en Londres, donde la *British League of Nations Office* estaba situada en otra parte de la ciudad, lejos de Whitehall. Sin embargo, en París, la correspondiente francesa estaba situada en el *Quai d'Orsay* y era parte integrante del Ministerio. En toda Europa y América el intento de separar las oficinas de la SdN del cuerpo diplomático, más conservador, careció en general de éxito.

La Oficina Española, como la mayoría de las demás, era parte integrante del Ministerio de Estado. Se nombró «jefe» de la Oficina a un ministro residente, José de Landecho, pero el «director» era el subsecretario de Estado, Emilio de Palacios⁴. Por motivos organizativos, la Oficina se consideraba parte de la Subsecretaría. Evidentemente, había algunos funcionarios en el Ministerio que creían que la Oficina debiera haber formado parte de la Sección Política, pues ésta era técnicamente la fuente de la política exterior del Ministerio. Otros miembros originarios de la Oficina fueron: Emilio Sanz y Tovar, Luis Beltrán, Carlos Arcos y José Gallostra. Aunque los miembros de la Oficina fueron relevados frecuentemente durante los primeros años, la mayor parte de los mencionados mantuvieron su posición y se hicieron expertos en los asuntos de la Sociedad. Muchos de ellos acompañaron a la delegación a Ginebra a las reuniones anuales de la Asamblea de la SdN⁵.

La comunicación fue la función más constante que ejecutaba la Oficina, pues servía de caja de compensación para todos los mensajes entre la SdN, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros organismos internacionales afiliados a la SdN. Así, pues, los despachos de los delegados españoles en Ginebra y las instrucciones para ellos eran coordinados y dirigidos

³ Fueron miembros del primer Consejo Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón, como miembros permanentes, y como miembros no permanentes: España, Bélgica, Grecia y China. Desde luego, Estados Unidos se negó a participar; por ello, había un número igual de miembros permanentes y no permanentes en el primer Consejo. Pocos años después se añadían dos miembros temporales.

⁴ Emilio de Palacios fue miembro regular de la delegación en la Asamblea de la SdN. Fue enviado a Suiza como ministro en 1922 y sirvió después en Bélgica antes de regresar al Ministerio. Palacios y Quiñones sabían probablemente más sobre la SdN que cualquier español o empleado por la Secretaría.

⁵ Cada país tenía derecho a tener tres delegados y un voto en la Asamblea de la SdN. Habitualmente, la delegación comprendía, al menos, doce diplomáticos funcionarios del Ministerio y personal auxiliar. Lema, Gimeno, Yanguas y Quiñones sirvieron como jefes de la delegación en la Asamblea en un período u otro.

a las oficinas correspondientes de Madrid, mientras que la información de los diplomáticos españoles en el extranjero referentes a los asuntos de la SdN era estimada por la Oficina, que la remitía a menudo a las delegaciones en Ginebra. Además de las delegaciones en el Consejo y en la Asamblea, había a menudo hasta diez o doce representantes españoles en otras comisiones y organismos de la SdN. Estos representantes contaban también con la Oficina.

Durante un año típico, 1924, la Oficina recibió un total de 782 despachos y envió 1.125, comprendidos los *memoranda intragubernamentales*⁶. Se recibían también y archivaban miles de documentos impresos por la Sociedad. En la mayor parte de los casos los despachos de los delegados en el Consejo y en la Asamblea eran cifrados y enviados a través de París por radiotelegrama. Durante importantes reuniones de momentos de crisis, algunos mensajes eran enviados al ministro de Estado con instrucciones de «descifrar personalmente». Estos despachos, *memoranda* y documentos impresos están guardados hoy en los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores. No se ha catalogado el material de este archivo, pero existen, como existían en 1939, cuando los legajos se cerraron, al parecer.

La finalidad y la autoridad de la Oficina Española fueron discutidas desde el principio por los principales estadistas españoles. Durante el verano de 1920, el primer año de funcionamiento de la SdN, José de Quiñones de León discutió la autoridad concedida a la Oficina. Quiñones de León había sido embajador en Francia desde 1918, y en 1919 se le nombró para el comité que organizó la Sociedad. En enero de 1920 el embajador fue seleccionado como representante español en el Consejo, posición que mantuvo hasta 1931.

En carta a Emilio de Palacios, el subsecretario, y en cartas subsiguientes al ministro, marqués de Lema, el embajador discutió el derecho de la Oficina a dar instrucciones al representante español en el Consejo. Quiñones observaba que Drummond, Balfour y Bourgeois habían recomendado que los representantes en el Consejo quedasen tan libres como fuese posible de instrucción gubernamental, a fin de facilitar las deliberaciones y decisiones del Consejo. Quiñones pedía que, exceptuando las cuestiones que afectasen directamente a su país, quedase exento de instrucciones detalladas de la Oficina Española. Desde luego, no desafió la autoridad del ministro de Es-

⁶ Archivos, Ministerio de Asuntos Exteriores (A. MAE), Leg. 1804, exp. 10: Memorandum Interno, febrero 1925.

tado, pero sí afirmó que sería inconveniente para el Consejo el que todos los delegados tuviesen que asegurarse de la previa aprobación por su Gobierno de toda acción emprendida. En particular el embajador quería autoridad para votar sobre cuestiones de procedimiento sin el consentimiento previo del Ministerio.

Además de la disputa sobre la autoridad, Quiñones insistió también en que todas las comunicaciones entre la oficina general de la SdN y el Gobierno español se dirigiesen a través de la Embajada en París. Esta disposición, decía, facilitaría también sus movimientos como representante en el Consejo. A intervalos regulares, Quiñones sirvió de presidente del Consejo, y consideraba inconveniente que todos los mensajes de la Secretaría y de otros Gobiernos se enviasen a Madrid antes que a París⁷.

La opinión del embajador sobre la autoridad de la Oficina y el problema de la comunicación fue discutida por el subsecretario de Estado, Palacios. En nota de protesta a Lema, el subsecretario recordaba que el Real Decreto que estableció la Oficina le daba autoridad para instruir a los representantes españoles en Ginebra y para dirigir las comunicaciones con la SdN⁸. Lema intentó reconciliar a Quiñones y Palacios sin tomar bando y la controversia continuó durante el verano y principios de otoño de aquel año. Se acordó finalmente que todas las instrucciones a Quiñones serían firmadas por el ministro de Estado, como hasta entonces. Sin embargo, se concedió al embajador un grado sustancial de independencia de acción en el Consejo. Además, se hizo de la Embajada en París el primer enlace del sistema de comunicaciones entre Madrid y Ginebra.

Como resultado de estas decisiones, la influencia de Quiñones en los asuntos de la Sociedad tendió a aumentar a medida que pasaban los meses y años. Los subsecretarios y ministros cambiaban frecuentemente durante los revueltos años de 1921-1923, pero el embajador llegó a ser el delegado «permanente» de su país en el Consejo de la SdN. Por el papel de Quiñones en los asuntos de la Sociedad se hizo pronto el árbitro de la política española en la nueva organización. Normalmente actuó como agente libre en el Consejo, excepto en asuntos de las materias importantes que afectasen a España. Sin embargo, Quiñones no servía como delegado jefe de la asamblea anual de la SdN, y esta delegación estaba habitualmente bajo instrucciones más

⁷ A. MAE, Leg. R. 1804, exp. 10: Quiñones a Lema, 6 de noviembre de 1920.

⁸ *Ibid.*, Palacios a Lema, 26 de julio de 1920, etc.

detalladas. Esta ordenación no se alteró mucho al acceder al poder el general Miguel Primo de Rivera, en 1923.

Excepto en cuanto a los documentos oficiales, existe poca información sobre las actividades de la Oficina Española. Sin embargo, uno de los miembros de la Oficina, Antonio Suqué, que estuvo en ella poco tiempo, recordaba que:

No, no sucumbiríamos por nuestro exceso de trabajo. El Estado es un buen patrono. Paga poco, pero no exige mucho⁹.

La Oficina, indudablemente, estaba ocupada durante las sesiones del Consejo y la asamblea. Pero durante los intervalos el trabajo era lento, provocando absentismo. Este problema se mencionaba en una nota del subsecretario, Palacios, a los miembros de la Oficina:

Siendo muy lamentable la falta de puntualidad con que la mayor parte de los funcionarios de este Departamento acuden a la Oficina, con evidente perturbación del servicio...¹⁰.

Las razones de la «falta de puntualidad» eran resultado, quizá, del ánimo y carácter de las actividades de la Oficina. La mayor parte de los asuntos importantes los manejaban Quiñones y su personal de la Embajada en París, y los hombres de la plaza de Santa Cruz no podían ejercer mucha influencia sobre la política española en Ginebra. Y, a diferencia de sus colegas de otras capitales, la Oficina hacía poco o no hacía nada por animar las actividades pro Sociedad en el interior del país ni por proporcionar a la prensa noticias referentes a la SdN. De hecho, los periódicos españoles daban pocas noticias, relativamente, sobre la organización internacional y sus numerosas actividades¹¹. Los representantes españoles de la SdN se quejaban a veces de la falta de publicidad en España y de la falta de apoyo que el Gobierno mostraba para los proyectos de la SdN. Sin embargo, debemos recordar que los asuntos interiores y de Marruecos dominaban los titulares en Madrid y que la gente, de todas las clases, se interesaba más por estas noticias.

⁹ ANTONIO SUQUÉ: *En el desplome de Europa*, Barcelona, 1954, pp. 409-411.

¹⁰ A. MAE, Leg. R. 1804, exp. 10: Palacios a jefe de oficina, 6 de diciembre de 1921.

¹¹ La información referente a la publicidad era compilada cada mes por la sección de Información de la Secretaría, que publicaba un resumen mensual de opiniones de prensa en todo el mundo.

Después del colapso del «antiguo régimen» en 1923 y la introducción del Directorio Militar por Primo de Rivera, el nuevo Gobierno revisó su asociación a la SdN. Se realizó un estudio especial de los procedimientos en la Oficina Española para informar al nuevo presidente. Parece que no hubo una seria consideración de retirada de la SdN, sin embargo, y la Oficina continuó funcionando como lo había hecho en los tres años anteriores. Por una política general de restricciones que seguía el nuevo Gobierno, los fondos destinados a los asuntos de la SdN se redujeron en un 40 por 100, pero la mayor parte de este corte fue restaurado después con asignaciones de urgencia. La calidad de miembro de la SdN y todos los gastos de delegación costaban a España poco más de 500.000 pesetas anuales.

La continuidad de la política en la Sociedad se mantuvo en 1923-1924 porque el Ministerio de Estado quedó relativamente inafectado por el Directorio Militar. Aunque Primo de Rivera asumió el cargo de ministro, lo hizo para asegurar su dirección de los asuntos marroquíes y no para cambiar la política española frente a Europa o la SdN. Fernando Espinosa de los Monteros, que había reemplazado a Palacios, continuó de subsecretario de Estado y no cambió ninguno de los principales embajadores españoles. Los miembros de la Oficina Española siguieron siendo los mismos y Quiñones continuó de representante permanente en el Consejo de la SdN. A medida que pasaban los meses, la influencia de Quiñones sobre la política en Ginebra aumentaba, causando más disminución de la autoridad de la Oficina Española. Primo de Rivera, Alfonso XIII y Quiñones estaban de acuerdo sobre la política a seguir en París y Ginebra; por ello la Oficina, e incluso la sección política, eran excluidas generalmente del proceso político¹². En casi todos los casos, la política general que seguía España en la SdN era de cooperación con Francia e Inglaterra cuando éstas se hallaban de acuerdo, o de abstención cuando ambos países discordaban. Durante los años veinte España dio a Francia e Inglaterra su apoyo en la SdN, esperando que estos dos países aprobarían las pretensiones españolas en Tánger.

Desgraciadamente para España y la SdN, la política de colaboración con Londres y París produjo pocos beneficios: España no pudo ampliar su influencia en Tánger y tampoco consiguió representación permanente en el

¹² Aunque Alfonso XIII no se escribía frecuentemente por los cauces oficiales con sus embajadores, Quiñones y Alfonso de Merry del Val, en Londres, conocían bien sus actitudes ante los asuntos exteriores. El monarca visitó frecuentemente ambas Embajadas durante los años veinte y los embajadores fueron huéspedes a menudo, desde luego, de la corte.

Consejo de la SdN. La controversia sobre un asiento permanente en el Consejo para España comenzó en 1921, y aunque Quiñones, el principal proponente del plan, continuó trabajando por este objetivo, no tuvo éxito. La culminación de este intento fue en 1926, cuando se permitió que Alemania ingresase en la SdN y obtuviese un asiento permanente en el Consejo. Madrid había recibido promesas de apoyo a su «permanencia» por parte de Aristide Briand y Austin Chamberlain, pero la oposición de Alemania, Suecia y otros países menores cerró el paso a la candidatura española¹³. Cuando Briand y Chamberlain retiraron su apoyo, Primo de Rivera y Alfonso creyeron que no tenían más acción que retirar a su Gobierno de la Sociedad. En septiembre de 1926, la nota oficial de retirada fue registrada en la Secretaría General de la SdN¹⁴.

A fin de demostrar el completo «desinterés» por los asuntos de la SdN, en diciembre de 1926 el ministro José M. de Yanguas declaró clausurada la Oficina Española. Todos los archivos y unos cuantos miembros del personal fueron transferidos a la Sección Política del Ministerio. Durante dos años —de septiembre de 1926 a septiembre de 1928— España se abstuvo de participar en la mayoría de las actividades de la SdN. Sin embargo, siguió siendo miembro de la Comisión de Mandatos de la SdN y de la OIT y la Sección prestaba especial atención a los asuntos de la SdN.

En la primavera de 1928, después de una serie de reuniones sobre Tánger, España accedió a volver a intervenir activamente en la SdN. Sin embargo, no se restableció la Oficina Española. En un memorándum a Primo de Rivera, el jefe de la Sección Política, el conde de Esteban de Cañongo, recomendó que no se restaurase la Oficina. En su lugar proponía que se crease un «centro» de la SdN dentro de la Sección Política¹⁵. Primo de Rivera accedió y autorizó que aumentase el número de personal en la Sección Política para superar el trabajo adicional. Pero este «centro» nunca fue tan importante o independiente como la antigua Oficina Española, teniendo incluso menos influencia en la política. Las comunicaciones desde Ginebra fueron dirigidas nuevamente a través de París, duplicadas, yendo una copia al Centro y otra directamente a la oficina del presidente en el Ministerio

¹³ Alemania y Suecia no querían que España consiguiese la permanencia, porque temían que Polonia pudiese obtener la misma posición. Berlín deseaba además el honor de ingresar solo en la SdN y el Consejo.

¹⁴ La nota de retirada no fue inmediatamente efectiva. Según el Pacto de la Sociedad de Naciones, un país debía esperar dos años antes de que se considerase cumplida la separación.

¹⁵ A. MAE, Leg. R. 1804. exp. 5: Esteban a Primo de Rivera, 12 de junio de 1928.

de la Guerra. Así, la Embajada en París continuó su monopolio de las comunicaciones con la SdN, mientras que en gran parte se evitaba a la plaza de Santa Cruz.

Como sucedió en 1920, cuando se creó primeramente la Oficina Española, la reanudación de relaciones con la SdN provocó una crisis menor en el ambiente diplomático. Cuando el jefe del Centro intentó comunicar directamente con el secretario general, Quiñones objetó con fuerza. Esta objeción fue apoyada por Primo de Rivera y, como antes, Quiñones fue el amo indiscutido en los asuntos de la SdN.

Aunque el Centro cumplió el papel general que representó la Oficina Española, España fue menos activa en la SdN en 1928-1930. Aunque España fue reelegida para un asiento no permanente en el Consejo, Quiñones no intervino en sus asuntos tan enérgicamente como antes. Sin embargo, pudo marcarse un triunfo en 1929, cuando se convocó una sesión del Consejo de la SdN en Madrid. Las sesiones fuera de Ginebra eran infrecuentes esos años, pues el país huésped estaba obligado a pagar el exceso de coste de una reunión fuera de Suiza. Una sesión en Madrid había sido objetivo de Quiñones y Alfonso desde 1920, cuando San Sebastián había albergado el Consejo. En 1929 Primo de Rivera quería la reunión para demostrar que, al contrario de los informes de la prensa extranjera, la ley y el orden eran la regla y no la excepción en su país¹⁶. Según todos los informes, la sesión de junio de 1929 fue un éxito, coincidiendo con un año de festividades en España, que comprendía la inauguración de importantes exposiciones internacionales en Sevilla y Barcelona¹⁷.

Después de retirarse Primo de Rivera, en enero de 1930, la gestión de los asuntos exteriores, comprendida la política de la SdN, se reorganizó bajo el Gobierno del general Dámaso Berenguer. El nuevo ministro de Estado, el duque de Alba, ordenó el restablecimiento de la Oficina Española y el director de la Sección Política, Antonio Pla, que sostenía opiniones críticas sobre la SdN, fue trasladado a un puesto diplomático en Sudamérica.

Alba inició una nueva orientación en la política de la SdN. Instruyó a su subsecretario, Domingo de las Bárcenas, que hiciese más eficaz e independiente la gestión de los asuntos de la SdN. En carta a Eric Drummond, el subsecretario informó al secretario general de los cambios gubernamentales en Madrid y prometió que España asumiría un papel más activo y

¹⁶ Cr.: Leg. R. 4117, exp. 3: diversos.

¹⁷ Cr.: Leg. R. 1200, exp. 1: diversos.

positivo en la organización internacional. Por primera vez desde 1921 un departamento del Ministerio de Estado hizo planes para publicar los asuntos de la SdN¹³. Aunque Quiñones continuó representando a su país en el Consejo, no discutió la autoridad del subsecretario para comunicar directamente con el secretario general, como lo había hecho en 1920 y 1928.

Catorce meses de desorden interior siguieron a la retirada de Primo de Rivera, pues los Gobiernos de Berenguer y del almirante Aznar fueron incapaces de detener la marea de inquietud. Bajo estas condiciones, la continuidad y la eficacia diplomática eran improbables, y la Oficina Española nunca resultó nuevamente un departamento eficaz del Ministerio. En 1934, y quizá durante todo el período republicano, la Oficina Española no consiguió recuperar una organización sólida y eficaz.

Varias conclusiones pueden sacarse de este breve resumen de los diez primeros años de gestión de los asuntos de la SdN. Primera, la Oficina Española era parte integrante del Ministerio, contrariamente a la recomendación inicial de los fundadores de la SdN. Segunda, no pudo ejercer la autoridad y autonomía que le concedió el Real Decreto de 1920. Este poder fue adquirido y ejercido por Quiñones de León, por la necesidad de eficacia y su negativa a aceptar instrucciones de un departamento del Ministerio.

Otra conclusión es: la Oficina y el Ministerio hicieron poco por publicar las actividades de la SdN y, por ésta y otras razones, había poco interés en España por la organización y sus muchas actividades. Sin embargo, el ser miembros de la SdN y las actividades de la Oficina ofrecieron a muchos diplomáticos jóvenes la oportunidad de obtener experiencia en las nuevas organizaciones internacionales del período de la posguerra. Aunque había una corriente de oposición en el Ministerio a la SdN, España, en su mayor parte, cumplió lealmente sus deberes de miembro.

G. B. BLEDSOE

(Traducción por ELOY FUENTE HERRERO.)

