

*La Sociedad de Naciones y los orígenes del siglo americano**

José Antonio Sánchez Román

UNED

sanchezroman@poli.uned.es

Resumen: Estados Unidos nunca fue miembro de la Sociedad de Naciones. Sin embargo, esto no significó un aislamiento con respecto a la organización internacional. A través de ciertos individuos, o de organizaciones filantrópicas, la potencia americana participó de manera regular en los comités «no políticos» de la Liga. El propio Gobierno norteamericano impulsó en muchas ocasiones esa participación. A partir de la década de 1930 las instancias de cooperación entre la potencia y la organización se intensificaron y esta dinámica contribuyó a dar forma al ascenso de Estados Unidos a superpotencia al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Palabras clave: Sociedad de Naciones, política exterior de Estados Unidos, periodo de entreguerras, internacionalismo liberal, expertos internacionales.

Abstract: The United States never entered the League of Nations. All the same, this did not mean that American power remained isolated vis-à-vis the international organization. Through the initiative of some individuals or philanthropic organizations, the United States became

* La investigación para este trabajo ha sido posible gracias a una beca Fulbright/MECD en el Departamento de Historia de Princeton University y un Grant-in-Aid del Rockefeller Archive Center. Quiero agradecer los muy útiles comentarios sobre distintas versiones de este trabajo de Héctor Domínguez Benito, José Carlos Rueda y Juan Pablo Scarfi. Todos los errores del trabajo son de mi entera responsabilidad.

involved in the so-called non-political committees of the League. Frequently, even the US government encouraged this involvement. Since the 1930s, the cooperation between the United States and the League intensified, which in turn contributed to American ascendancy and its reaching of superpower status by the end of World War II.

Keywords: League of Nations, US foreign policy, interwar period, liberal internationalism, international experts.

En enero de 1920 el Senado se negó a ratificar el Tratado de Versalles y el ingreso de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones (en adelante, SdN). Ese acto marcó la historia de la organización internacional y parecía reflejar un repliegue aislacionista norteamericano tras su participación en la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, la historiografía revisionista sobre política internacional estadounidense ha puesto en duda la idea del aislamiento¹. El argumento de estos historiadores no se centra, empero, en la Sociedad de Naciones, sino en otras formas de influencia, particular-

¹ Véanse, entre otros, Patrick O. COHRS: *The Unfinished Peace after World War I. America, Britain and the Stabilization of Europe, 1919-1932*, Cambridge, Harvard University Press, 2008; Michael H. HUNT: *The American Ascendancy. How the United States Gained and Wielded Global Dominance*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007; Melvyn P. LEFFLER: *The Elusive Quest. America's Pursuit of European Stability and French Security, 1919-1933*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1979; Frank COSTIGLIOLA: «The Other Side of Isolationism: The Establishment of the First World Bank», *Journal of American History*, 59(3) (1972), pp. 602-620, o Emily S. ROSENBERG: *Spreading the American Dream. American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*, Nueva York, Hill and Wang, 1982. Sin embargo, Boyce insiste en que el aislacionismo estadounidense durante el periodo de entreguerras fue una realidad y una de las claves para entender la acumulación de crisis durante el periodo (Robert BOYCE: *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*, Nueva York, Palgrave, 2009, pp. 10-11). La historiografía más reciente que se ha ocupado de aspectos concretos (sociales, económicos o técnicos) de la Liga sí ha hecho hincapié en los diferentes papeles desempeñados por ciudadanos y organizaciones estadounidenses. Véanse, por ejemplo, Patricia CLAVIN: *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford, Oxford University Press, 2013, o Magaly RODRÍGUEZ GARCÍA, Davide RODOGNO y Liat KOZMA (eds.): *The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments*, Ginebra, Naciones Unidas, 2016. Sobre Estados Unidos y la SdN, véase Warren F. KUEHL y Lynne K. DUNN: *Keeping the Covenant. American Internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent, The Kent State University Press.

mente el expansionismo económico norteamericano. No obstante, en el caso de la SdN, Estados Unidos tampoco se aisló.

El problema central que planteaba el ingreso de Estados Unidos en Liga era hasta qué punto la organización podía convertirse en un instrumento de la política exterior norteamericana. Woodrow Wilson pretendía diseñar un orden internacional en el que su país dictara los términos de su compromiso. El presidente veía a Estados Unidos como un árbitro y al mismo tiempo un modelo, en el que los demás tomarían inspiración. Wilson no pensaba en la Liga de Naciones como en una organización de iguales. El control de las superpotencias debía ser preservado dentro de la misma. Pero al mismo tiempo, Estados Unidos ejercería una influencia decisiva, no solo por su capacidad económica y financiera, enormemente aumentada con la Gran Guerra, sino también por su estatus moral. Wilson veía a su país como la más avanzada de las democracias modernas. Por eso, el aparente universalismo de la SdN escondía una postura fuertemente etnocéntrica. El presidente esperaba que la Liga cediera a la potencia americana el papel de guía que de manera natural le correspondía².

La mayoría de los opositores a Wilson participaban de su etnocentrismo y su visión de Estados Unidos como una democracia particularmente desarrollada. Como ha señalado Mary Nolan, la mayor parte de las élites norteamericanas compartían la visión del presidente de «que la integración global, la prosperidad, y la cooperación dependían del liderazgo estadounidense, sobre todo en la propia Europa»³. Pero los que rechazaron en el Senado los pactos de

² La historiografía sobre las ideas de Wilson con respecto al orden internacional en general y la Liga en particular es inabarcable. Véanse distintas visiones en Stephen WERTHEIM: «The League That Wasn't: American Designs for a Legalist-Sanctionist League of Nations and the Intellectual Origins of International Organization», *Diplomatic History*, 35(5) (2011), pp. 797-836; Frank NINKOVICH: *The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy since 1900*, Chicago, University of Chicago Press, 1999, cap. 2; Lloyd E. AMBROSIUS: *Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition. The Treaty Fight in Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 9-14. Véanse también las muy provocadoras reflexiones sobre la estrategia de Wilson esparcidas a lo largo del trabajo de Adam TOOZE: *The Deluge. The Great War and the Remaking of Global Order*, Londres, Penguin, 2014, y Patrick COHRS: *The Unfinished Peace...*, pp. 30-34.

³ Mary NOLAN: *The Transatlantic Century. Europe and America, 1890-2010*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 76.

1919 temían que condicionarse a un acuerdo internacional y a un organismo universal podría reducir la soberanía estadounidense en las decisiones sobre la guerra y la paz y arrastrar al país a un nuevo conflicto en Europa. Wilson, empero, no pensaba en la SdN como un mecanismo para recortar la soberanía de su país. De hecho, el político norteamericano veía en la Liga un mecanismo que, al preservar la paz en Europa, evitaría precisamente el tipo de compromisos (*entanglements*) que temían sus rivales.

La Liga de Naciones no se convirtió en la organización que había imaginado Wilson; su burocracia se expandió y se extendió hacia terrenos que probablemente habrían sorprendido al líder americano. Pero tampoco se convirtió en el súper estado intrusivo que temían sus detractores en Estados Unidos. A pesar de ello, algunos de los resultados que esperaban Wilson y sus opositores sí se obtuvieron. Entre la organización y Estados Unidos se forjó poco a poco una colaboración que le otorgó al país americano una importante capacidad de influencia, pero le evitó compromisos que le colocaran al mismo nivel de otros países.

Paulatinamente y en forma variada diversos actores de la sociedad estadounidense se implicaron en la acción de la SdN. La Liga y Estados Unidos establecieron una dinámica de ida y vuelta, en la que este último coadyuvó a moldear las prácticas de la primera y la primera influyó en el nuevo perfil global del internacionalismo estadounidense a comienzos de la década de 1940. La interacción entre la SdN y Estados Unidos fue parte de un proceso de construcción de una nueva sociedad internacional en la que no solo los organismos internacionales, sino también las fundaciones o los tribunales de arbitraje tendrían un papel crucial. Estas características favorecieron en última instancia el ascenso hegemónico de la potencia norteamericana.

El gobierno de los expertos

La negativa del Senado estadounidense a refrendar la paz de Versalles y, posteriormente, la derrota demócrata en las elecciones no significaron necesariamente que los gobiernos republicanos de la década de 1920 rechazaran el internacionalismo. De hecho, el objetivo wilsoniano de transformarse en el árbitro último de

la situación internacional, a través de su influencia económica y su preeminencia moral, evitando los compromisos demasiado rígidos con la seguridad europea, lo mantuvieron las administraciones de la década de 1920⁴.

El lugar que tendría la Liga en la búsqueda de esos objetivos resultaba sin embargo más dudoso. La disputa política que rodeó el debate sobre la firma del Tratado de Versalles polarizó el debate público en Estados Unidos y dejó un legado de desconfianza en la sociedad estadounidense hacia la Sociedad de Naciones, que condicionó la estrategia de los gobiernos que sucedieron a Wilson hasta prácticamente la Segunda Guerra Mundial. En gran medida, muchos políticos y ciudadanos estadounidenses entendieron que la paz firmada en París, incluyendo la Liga de Naciones, se había transformado en una trampa tejida por los imperios europeos para implicar a Estados Unidos en la defensa de sus intereses⁵. Se produjo así en Estados Unidos una suerte de reinterpretación de la Gran Guerra, rechazada abiertamente como un conflicto ajeno al país y una experiencia que no debía repetirse, y un deseo de retorno a la práctica decimonónica de evitar las alianzas con otras potencias que pudieran limitar la autonomía del país.

Sin embargo, no resultaba fácil retirarse del escenario político europeo. La estabilidad europea resultaba una preocupación significativa para las autoridades en Washington. Las empresas norteamericanas aspiraban a colocar sus productos en los mercados del viejo mundo y los financieros esperaban recuperar los capitales prestados. La inestabilidad conspiraba contra esos dos objetivos. Las administraciones republicanas de la década de 1920 tuvieron que enfrentarse a ese dilema: ¿cómo contribuir a la estabilidad en Europa sin verse implicados en pactos de seguridad?

La respuesta a esta pregunta estuvo marcada por la influencia de la figura de Herbert Hoover, primero como secretario de comercio y a partir de 1928 como presidente. Hoover distaba de ser un aislacionista. El político republicano creía que la solución a los pro-

⁴ Patrick. O COHRS, *The Unfinished Peace...*, p. 81, y Adam TOOZE: *The Deluge...*, p. 16.

⁵ Lloyd AMBROSIOUS: *Woodrow Wilson...*, p. 253, y Akira IRIYE: *The Globalizing America, 1913-1945. The Cambridge History of American Foreign Relations*, vol. III, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 69-70.

blemas políticos internacionales pasaba por confiar su administración a los expertos. La suya era una mirada tecnocrática, en la que el enorme poder económico de Estados Unidos serviría para estabilizar las relaciones internacionales. El capitalismo estadounidense, al tiempo que se expandía, civilizaría el mundo. Estados Unidos podía así ayudar a reordenar las relaciones internacionales sin verse sometido a una organización internacional que no podía controlar plenamente. En la visión de los políticos estadounidenses desarrollada durante la década de 1920, la SdN podría cumplir un papel en el terreno de la seguridad, pero estrictamente limitado a Europa⁶.

El énfasis en el papel fundamental de los expertos abrió paradójicamente la puerta a la cooperación estadounidense con la SdN. Fueron en muchas ocasiones los considerados o autoproclamados expertos los que impulsaron esa colaboración. Redes de académicos, técnicos y científicos, pero también periodistas, políticos o activistas por la paz, creían que el rechazo a la Liga había sido un error y que Estados Unidos no debía romper todos los puentes con la organización establecida en Ginebra.

La ausencia de Estados Unidos en la SdN implicaba riesgos para el país. Así que, desde sus orígenes, enviados del Gobierno estadounidense y agentes privados participaron bajo diferentes modalidades en comités técnicos de la Liga y en conferencias organizadas por el organismo ginebrino para tratar temas específicos. Delegados de Washington participaron en los comités de Salud, Ántrax, Opio, Formalidades Aduaneras, y Tráfico de Mujeres. Igualmente, a título privado ciudadanos estadounidenses vinculados al mundo académico, a las finanzas, a la Cámara de Comercio, pero también al Gobierno actuaron en comités que se ocupaban de doble imposición internacional, de los préstamos de rescate a Grecia o de las aduanas, entre otros asuntos. A mediados de los años veinte, el norteamericano Raymond Fosdick, vicesecretario de la SdN hasta enero de 1920 y firme defensor de la entrada de su país en la orga-

⁶ Véanse Emily S. ROSENBERG: «Progressive Internationalism and Reformed Capitalism: New Freedom to New Deal», en John Milton COOPER (ed.): *Reconsidering Woodrow Wilson. Progressivism, Internationalism, War, and Peace*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2008, pp. 253-278, esp. p. 259; Frank NINKOVICH: *The Wilsonian Century...*, pp. 81 y 103, y, en general, Patrick COHRS: *Unfinished Peace...*

nización, lo sintetizaba así: «hoy América está cooperando en una cantidad apreciable del trabajo menos controvertido de la Liga. En otras palabras, el sistema que, debido al conflicto en nuestros grupos mayoritarios, no pudimos aceptar al por mayor, ahora estamos comenzando a aceptarlo por piezas»⁷.

Las llamadas cuestiones «técnicas» ofrecían un canal adecuado para la participación de actores privados estadounidenses que, como muchos expertos de la SdN, pensaban en la posibilidad de promover soluciones «científicas» a los problemas sociales e internacionales. La difusión de la idea del gobierno de expertos, que gozó de notable popularidad en los años veinte, debió mucho a los círculos de colaboración y debate en los que se implicaron de manera clara internacionalistas estadounidenses y actores con diversas funciones en el seno de la Liga⁸.

La participación de estadounidenses en estos comités surgió del propio deseo de los norteamericanos de no ser excluidos de una problemática que consideraban crucial o del intento de otras potencias de atraer a representantes estadounidenses a los distintos foros para dar legitimidad y más respaldo a las decisiones allí tomadas.

En algunos casos se trataba de problemáticas cuya internacionalización tenía ya una historia previa a la guerra y en la que Estados Unidos había desempeñado un papel importante en su impulso. Dos ejemplos lo proporcionan el Comité del Opio y la cuestión del tráfico de mujeres. Ambas cuestiones tenían ya una historia previa y en ella actores de la sociedad civil estadounidense, como misioneros o grupos de mujeres, habían desempeñado un papel central. En buena medida fueron estos actores, en particular mujeres, las que mantuvieron el vínculo de la potencia americana con la SdN en estos campos⁹.

⁷ Series 1, Correspondence; 1898-1971, Raymond Blaine Fosdick Papers, Public Policy Papers, Department of Rare Books and Special Collections, Princeton University Library (Rare Mudd Lib), Box 9, Folder 3, pp. 6-9.

⁸ Sobre los expertos de la SdN y sus redes internacionales, véanse Patricia CLAVIN y Jens-Wilhelm WESSELS: «Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation», *Contemporary European History*, 14(4) (2005), pp. 465-492, y Michel FIOR: *Institution globale et marchés financiers. La Société des Nations face à la reconstruction de l'Europe, 1918-1931*, Berna, Peter Lang, 2008, pp. 164-201.

⁹ Arthur Seetswer lo planteaba así: «las mujeres de América comenzaron a

Desde finales del siglo XIX había emergido con fuerza una posición prohibicionista en materia de drogas en Estados Unidos. En parte se originó en la experiencia del gobierno colonial en Filipinas. El impulso al movimiento prohibicionista procedió tanto de misioneros, como de reformistas y de mujeres de clase media. Entre 1911 y 1914 se celebraron en La Haya tres conferencias sobre el tráfico de drogas impulsadas por Estados Unidos y en particular por el diplomático Hamilton Wright, una de las figuras centrales en el intento de Estados Unidos de convertir su política interna en la norma internacional¹⁰. Estas conferencias significaron el antecedente más claro de los intentos reguladores de la SdN.

Desde comienzos de siglo XX las autoridades estadounidenses federales pusieron en marcha políticas prohibicionistas dentro de sus fronteras. Pero el problema de esta posición es que necesitaba irremediablemente la cooperación internacional para que resultara plenamente efectiva. Por ello, Washington no se podía desconectar completamente de la SdN. Con apoyo gubernamental, la misionera Elizabeth Washburn Wright (la mujer de Hamilton), buena conocedora de China y otros países asiáticos, lanzó una campaña internacional contra el cultivo del opio. Parte de su campaña consistió en presionar a la SdN para que atacara la producción en la fuente¹¹.

Pero la postura prohibicionista de Estados Unidos (que pretendía que el cultivo se limitase a los usos medicinales de la droga) no era respaldada de manera universal. Algunos productores coloniales y países con una poderosa industria química como Holanda, Alemania o Suiza preferían opciones más moderadas. Así que los representantes norteamericanos chocaron repetidamente con los de otros países. En 1924, el Senado estadounidense había enviado delegados a la Conferencia Internacional del Opio organizada por la SdN, con la expresa indicación de no firmar un acuerdo que no implicara la prohibición completa del tráfico. Una posición tan ra-

preguntar si su Gobierno rompería realmente con su larga tradición de liderazgo en los movimientos anti-droga y contra el tráfico de blancas simplemente porque sus reuniones se celebraban en un edificio de la Liga». Series 1, Correspondence, 1898-1971, Raymond Blainde Fosdick Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 17, Folder 3, Arthur Sweetser to Raymond Fosdick, Geneva, May 23, 1933.

¹⁰ Paul GOOTENBERG: *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2008, p. 206.

¹¹ Emily S. ROSENBERG: *Spreading...*, p. 119.

dical tenía pocas perspectivas de prosperar, así que los representantes estadounidenses abandonaron airados la conferencia, pero al mismo tiempo reconocían que «el tráfico mundial de drogas que crean hábito solo puede suprimirse mediante la cooperación internacional»¹². Estados Unidos no podía abandonar de manera definitiva los intentos regulatorios de la SdN en materia de drogas, porque entre otras cosas como reconocía un contemporáneo, el país no era el origen de la producción de la amapola¹³. Estos choques ponían de manifiesto que, más que aislarse, muchos representantes estadounidenses pretendían moldear el mundo de acuerdo con sus políticas internas. De hecho, buena parte de la agenda estadounidense en materia de drogas fue aceptada ya en la segunda posguerra bajo el sistema de las Naciones Unidas.

Como en el caso de las drogas, también existía una tradición previa en la lucha contra lo que la Liga denominó «tráfico de mujeres». Instituciones privadas como la Asociación de Higiene Social Americana, formada en 1914 a iniciativa de John Rockefeller Jr., habían sido muy activas en los estudios sobre la trata y la prostitución con el objetivo final de erradicar lo que consideraban una lacra social y moral¹⁴.

El Comité Consultivo sobre Tráfico de Mujeres y Niños de la SdN, constituido en 1921, invitó a Estados Unidos a participar. Washington envió a Grace Abbot, encargada del Department of Labor's Children's Bureau. Este nombramiento muestra de nuevo el solapamiento de las actividades públicas y privadas. Si la iniciativa en cuestiones como las de las redes de prostitución infantil había sido impulsada por organizaciones no gubernamentales, el Gobierno estadounidense decidió enviar a una responsable pública al comité ginebrino. Pero esto no cortó las vinculaciones con el ám-

¹² Denna Frank FLEMING: *The United States and the League of Nations 1918-1920*, Nueva York, Putnan's Sons, 1932, p. 423, y Quincy WRIGHT: «The American Withdrawal from the Opium Conference», *American Journal of International Law*, 19(2) (1925), pp. 350-354.

¹³ Quincy WRIGHT: «The American Withdrawal...», p. 355.

¹⁴ Sobre el papel de Estados Unidos en el Comité de Tráfico de Mujeres y Niños, véase Paul KNEPPER: «New York Critics: The United States, the League of Nations and the Traffic of Women», en Magaly RODRÍGUEZ GARCÍA, Davide RODOGNO y Liat KOZMA (eds.): *The League of Nations' Work on Social Issues. Visions, Endeavours and Experiments*, Ginebra, Naciones Unidas, 2016, pp. 139-150.

bito privado. Abbot consiguió que la Fundación Rockefeller (FR) se comprometiera a financiar las investigaciones sobre el tráfico internacional en una escala global que consideraba imprescindible para atacar el problema. En el comité de expertos creado *ad hoc* para ayudar a llevar a cabo la investigación, antiguos miembros de la Asociación de Higiene Social Americana tomaron un papel preponderante. Estados Unidos estaba así moldeando las actividades de un comité de la SdN. Como en el caso del opio, su actitud prohibicionista le llevó a enfrentamientos con países como Francia o Argentina que preferían regular la prostitución antes que su interdicción. Pero para los expertos estadounidenses la solución al problema del tráfico internacional de mujeres pasaba por la adopción del modelo estadounidense.

Igualmente resultaba difícil para Estados Unidos, con un peso comercial y financiero creciente en Europa y América Latina, aislarse en cuestiones económicas. Siendo Estados Unidos el mayor acreedor de los países europeos en última instancia se iba a ver involucrado en los intentos de negociación económica multilateral en el seno de la Liga. Los países europeos, integrantes de la SdN, buscaban con afán incorporar a algún representante estadounidense, aunque no tuviera carácter oficial. No tenía sentido intentar reorganizar el capitalismo global sin el país que se había convertido ya en el actor más relevante.

La implicación se profundizó a lo largo de los años veinte, y con ello las dudas en la administración estadounidense sobre su grado de compromiso. Con ocasión de la conferencia sobre formalidades aduaneras organizada por la SdN en 1923, Washington anunció que no participaría a pesar de haber sido invitado. Sin embargo, poco después cambió de opinión y envió a título informal a Lewis W. Haskell, cónsul en Ginebra. No se trataba de una mera representación simbólica; junto con el diplomático viajaron a Ginebra tres expertos del Gobierno estadounidense en cuestiones comerciales y aduaneras y el agregado estadounidense sobre cuestiones aduaneras adscrito a la embajada de Londres¹⁵.

¹⁵ League of Nations, Representation of the Government of the United States of America at the Conference on Customs Formalities, Note by the Secretary-General, C. 665, 1923, II [B], Geneva, October 9, 1923, y League of Nations. International Conference on Customs and Other Similar Formalities, Geneva, Oc-

El comité financiero de la SdN creó en 1926 un comité sobre doble imposición y evasión fiscal con el objetivo de redactar modelos de acuerdos bilaterales sobre doble imposición. La expansión del capitalismo estadounidense en la década de 1920 llevó al país a interesarse por esta cuestión. De hecho, algunas ideas y formatos diseñados por el comité sobre doble imposición y por su sucesor desde 1929, el comité fiscal, se inspiraron en instrumentos ya elaborados en Estados Unidos para sus acuerdos impositivos. El interés de las empresas estadounidenses por las cuestiones fiscales internacionales y, en particular, la presión de la Cámara de Comercio del país llevaron a Washington a implicarse en el comité de doble imposición desde su creación y posteriormente a desempeñar un papel preponderante en el comité fiscal durante las décadas de 1930 y 1940¹⁶.

A veces la implicación de Estados Unidos significaba una pérdida de relevancia para la SdN. La creciente participación del dinero estadounidense en las operaciones de estabilización financiera en Europa a mediados de los años veinte, como el Plan Dawes, marginó la actividad de la Liga en este terreno, singularmente importante en Centro-Europa en la primera mitad de la década¹⁷. No obstante, la cooperación o el solapamiento caracterizaron el accionar estadounidense en Ginebra más que el desplazamiento.

A comienzos de la década de 1930, Estados Unidos ya estaba involucrado en las actividades de la mayoría de los comités técnicos, sobre cuestiones económicas, de transporte o sociales y humanitarias, ya fuera con representantes privados o gubernamentales. Las ambigüedades de esta participación las reflejaba bien Jacob Viner, representante de Estados Unidos en el Comité Económico de la SdN a comienzos de la década de 1930. Viner se esforzaba por dejar claro a los demás miembros del comité que no tenía capacidad de decisión autónoma, pero al mismo tiempo llevaba instrucciones precisas de Washington sobre los objetivos que debía al-

tober 15th to November 3rd. Proceedings of the Conference, Volume 1, C. 66, M. 24, 1924 II [B], Geneva, January 1924, p. 43.

¹⁶ José Antonio SÁNCHEZ ROMÁN: «El multilateralismo como intervencionismo: Estados Unidos y la Sociedad de Naciones en América Latina (1930-1946)», *Revista Complutense de Historia de América*, 41 (2015), pp. 47-69.

¹⁷ Zara STEINER: *The Lights that Failed. European International History, 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 282.

canzar con su participación¹⁸. En suma, el hecho de que Estados Unidos no fuera miembro de la organización generaba una tensión constante entre el deseo de las autoridades norteamericanas de influir en ciertas decisiones de la Liga y su intento de evitar una imagen de compromiso formal.

Sin duda, las cuestiones más problemáticas eran las referidas a la seguridad. Los opositores a la entrada en la SdN en Estados Unidos temían el riesgo de verse implicados militarmente en los problemas europeos. Pero ¿cómo podía Estados Unidos aspirar a garantizar la paz en regiones en las que tenía intereses económicos relevantes si no participaba de los teatros de negociación internacional, incluyendo la SdN? Esta pregunta se hizo más urgente a comienzos de la década de 1930 cuando las tensiones internacionales se agudizaron. El caso de la crisis en Manchuria es un buen ejemplo. Desde el Departamento de Estado se pensó que la intervención de la SdN podría servir como amortiguador para evitar que Japón volviera su agresividad hacia Estados Unidos, si este actuaba unilateralmente. Al mismo tiempo la Liga y las potencias europeas deseaban comprometer a Estados Unidos en la resolución del conflicto, sabiendo que su presencia podría moderar la acción japonesa. En un caso insólito para un país que no era miembro de la Liga, Estados Unidos tuvo un representante en la sesión del Consejo que tenía que discutir la crisis asiática. Pero Washington evitó comprometerse de manera abierta con alguna resolución del Consejo que pudiera interpretarse como un paso más hacia su incorporación en la Liga o que arrastrara a Estados Unidos a una escalada de tensiones con Japón¹⁹.

Los problemas que planteaba la ambigua relación de Estados Unidos con la SdN tenían que ver con el ascenso y al mismo tiempo los límites del poder imperial estadounidense. Donde Estados Unidos entendía que su poder era firme no quería someterlo a

¹⁸ Personal Report by Jacob Viner to James Harvey Rogers, on the Fortieth Session of the Economic Committee of the League of Nations, held at Geneva, Nov. 14-Nov. 17, 1933, Correspondence 1933 November-1945, Jacob Viner Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 39, Folder 14.

¹⁹ Zara STEINER: *Lights that Failed...*, pp. 720 y 727, y el análisis detallado de Gary B. OSTROWER: *Collective Insecurity: The United States and the League of Nations during the Early Thirties*, Cranbury, Associated University Press, 1979, pp. 93-109.

la supervisión de organismos internacionales. Por eso, en las discusiones de París, los representantes estadounidenses insistieron en que la Doctrina Monroe, que preservaba mecanismos de relación particulares con América Latina, quedara incorporada al *Covenant*. Pero a finales de la década de 1920 un creciente nacionalismo en América Latina rechazó las intervenciones de la potencia del norte en el Caribe o Centroamérica y su creciente influencia financiera en todo el continente²⁰. Desde finales de los años veinte creció la preocupación entre las elites internacionalistas liberales norteamericanas sobre el papel que la SdN podía cumplir en la relación que mantenían con las repúblicas latinoamericanas. El Council on Foreign Relations, un influyente *think-tank*, se mostró particularmente preocupado por la desconfianza latinoamericana hacia la potencia estadounidense y dedicó varias de sus reuniones a la cuestión²¹. En mayo de 1927, una de las sesiones del Council abordó el tema planteando un esquema con las repuestas a los problemas que se enfrentaba la política exterior estadounidense en la región: «En vista de todo lo anterior, ¿es deseable la adopción por parte de Estados Unidos de una política definitiva de cuestiones de regulación de los asuntos de países latinoamericanos inestables o atrasados? Creación de protectorados declarados. Deberes de tutela. Responsabilidad ante la opinión pública del mundo. Riesgo de complicaciones internacionales: membresía de las repúblicas latinoamericanas en la Liga de Naciones»²².

En 1928 el periodista Arthur Bullard escribía al secretario general de la Liga, Eric Drummond: «Soy lo suficientemente optimista como para creer que es más probable que surjan circunstancias en las que el Gobierno aquí descubra que, en cooperación con la Liga, algunas de sus dificultades con sus vecinos del sur pueden reducirse

²⁰ Alan McPHERSON: *The Invaded. How Latin Americans and Their Allies Fought and Ended U.S. Occupations*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, p. 199.

²¹ «Latin America and the United States», Latin America, 1926-1927, Council on Foreign Relations Records: Studies Department Series, Box 128, Folder 6, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib).

²² «Intervention by the United States in Latin America: its Causes, Character and Consequences», Report on Dinner Meeting, May 17, 1927, Latin America, 1926-1927, Council on Foreign Relations Records: Studies Department Series, Box 128, Folder 6, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib).

considerablemente [...]. Las dificultades inevitablemente implicadas en la insistencia en la “responsabilidad exclusiva” son una fuente de vergüenza en este momento»²³. Los problemas planteados por Bullard y el Council ayudan a comprender la relación de Estados Unidos con la SdN y, en general, los dilemas del imperialismo liberal. Desde finales de los años veinte, las intervenciones estadounidenses en América Latina resultaban cada vez más costosas (no solo económicamente) por la creciente resistencia de los propios latinoamericanos. Una estructura internacional era una manera de redimensionar la órbita imperial reduciendo los costes de su administración al difuminar la cuestión de la responsabilidad solitaria. El imperialismo informal encontraba pues en la SdN un vehículo adecuado para disimular sus aristas más duras. No es extraño que parte de la elite estadounidense se sintiera atraída por la posibilidad de gobernar el mundo a través de un organismo internacional.

La participación de las fundaciones

Muchas veces, actores privados estadounidenses se implicaron en las actividades de la SdN. Pero estos actores no actuaban de manera absolutamente independiente de su Gobierno. Los agentes privados (algunos habían ocupado puestos relevantes en la administración) informaban a Washington de los asuntos tratados en los cuerpos técnicos de la Liga. Algunos individuos fueron clave en mantener las conexiones entre el Gobierno de Estados Unidos y la SdN, como el ya mencionado Raymond Fosdick, amigo de Wilson y bien conectado con la administración en Washington o Arthur Sweetser, periodista norteamericano que desde 1919 formó parte de la Sección de Información de la Liga (con un paso previo por el Departamento de Estado) y sirvió muchas veces de enlace entre Ginebra y Washington²⁴.

Fosdick, Sweetser y otros mantenían también vinculaciones de distinto tipo con algunas de las más importantes fundaciones filan-

²³ Bullard to Drummond, April 1, 1928, Series V, Correspondence A-Z; 1906-1929 May, Arthur Bullard Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 9.

²⁴ Sobre el papel de Sweetser, véase Warren F. KUEHL y Lynne K. DUNN: *Keeping the Covenant...*, p. 5.

tropicales estadounidenses. El papel de estas fundaciones, en particular la Rockefeller, resultó crucial para canalizar la influencia de Estados Unidos en la SdN²⁵. Para la Liga la implicación de las fundaciones resultaba fundamental como fuente de financiamiento y como símbolo de que los lazos con la potencia americana no se habían roto del todo.

En los años veinte, la FR comenzó a cooperar con la Organización de Salud de la Liga²⁶. Hacia 1926, la Fundación ya había concedido más de 600.000 dólares a las actividades técnicas de la Liga, de los cuales 400.000 fueron a la Organización de Salud²⁷. Los aportes de la FR se volvieron más significativos en la década de 1930, cuando la crisis económica afectó al presupuesto de la SdN. En 1940, la Fundación financiaba al menos un tercio de los gastos de la Sección Económica y Financiera de la Liga²⁸.

La Fundación había intentado desde sus orígenes estimular estudios científicos que ofrecieran soluciones «no políticas» a los crecientes problemas de sociedades cada vez más complejas. Este lenguaje tecnocrático se acomodaba bien al propio discurso sobre la relevancia de los expertos que circulaba en Ginebra. Los técnicos

²⁵ Un sutil análisis de las interacciones entre las fundaciones filantrópicas y la diplomacia estadounidense en el periodo de entreguerras en Katharina RIETZLER: «Before the Cultural Cold Wars: American Philanthropy and Cultural Diplomacy in the Inter-war Years», *Historical Research*, 84 (2011), pp. 148-164. Sobre las fundaciones y la SdN, véanse Ludovic TOURNÈS: *Les États Unis et la Société des Nations (1914-1946). Le système international face à l'émergence d'une superpuissance*, Berna, Peter Lang, 2016; íd.: «La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain», *Critiques internationales*, 35 (2007), pp. 173-197, o Kathryn C. LAVELLE: «Exit, Voice, and Loyalty in International Organizations: US Involvement in the League of Nations», *Revue of International Organizations*, 2 (2007), pp. 371-393.

²⁶ Ludovic TOURNÈS: «La fondation Rockefeller...», pp. 189 y 195, y Kathryn LAVELLE: «Exit...», p. 377.

²⁷ Series 1, Correspondence, 1898-1971, Raymond Blainde Fosdick Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 15, Folder 4, Arthur Sweetser, «The Rockefeller Foundation's General Interest», September 8, 1926.

²⁸ John H. Willits, Inter-Office Correspondence, July 3, 1940, Folder 153, Box 18, Series 100, R. G. 1.1, projects, FA 386, RFR, Rockefeller Archives Center (RAC). No fue un ejemplo aislado. En 1934-1935, la Organización de Salud de la Liga pudo sobrevivir solo gracias al apoyo financiero de la Fundación. Véase Joseph L. BARONA: *The Rockefeller Foundation. Public Health International and International Diplomacy, 1920-1945*, Londres, Pickering & Chatto, 2015, pp. 52-53.

de la Fundación siempre enfatizaban que su apoyo a la Liga se circunscribía a sus actividades técnicas, no a las cuestiones políticas. La garantía de que las actividades que la Fundación financiaba en Ginebra tenían un carácter claramente «científico» la otorgaba una red internacional de académicos que mantenía vínculos con ambas instituciones, la SdN y la FR²⁹. En 1936, Fosdick fue nombrado presidente de la Fundación. Su presidencia estrechó aún más los lazos entre la FR y la Liga.

El discurso tecnocrático, sin embargo, apenas disimulaba los objetivos políticos de la FR, en general y en su cooperación con la Liga. Los trabajos económicos o estadísticos de la SdN, respaldados por la Fundación, tenían que contribuir a diseñar un orden internacional liberal y a integrar a Estados Unidos en ese orden, objetivos que tanto la fundación estadounidense como la Liga compartían. Se trataba de un proceso de interacciones mutuas que coadyuvaba a la redefinición del orden internacional. Por ejemplo, Fosdick era un entusiasta defensor de la SdN frente al público estadounidense y promovió sin descanso la necesidad de que su país adoptara una política abiertamente internacionalista. Pero al mismo tiempo el presidente de la Fundación creía que la SdN, como una especie de federación, inevitablemente seguiría el modelo del Gobierno de Estados Unidos si deseaba consolidarse³⁰.

La RF actuaba como correa de transmisión entre las autoridades estadounidenses y los comités técnicos de la SdN. Durante los años más críticos de la Liga, tras 1935, la implicación de Estados Unidos en Ginebra le podía aportar unas necesarias dosis de legitimidad a la organización. Este no solo era el objetivo de los técnicos de la Sociedad. La agresividad de los totalitarismos en los años treinta, incluyendo un renovado nacionalismo económico, llevo a buena parte de las elites liberales estadounidenses, también a la Fundación, a valorar el papel de la SdN en la configuración de un orden internacional cooperativo³¹.

²⁹ Memorandum. Interview with J. S. Condliffe, Geneva, by John Van Sickle, November 26, 1931, Folder 148, Box 18, Series 100, R. G. 1.1, projects, FA 386, RFR, RAC.

³⁰ Katharina RIETZLER: «Before the Cultural Cold Wars...», p. 156.

³¹ Kittredge to Willits, Paris, March 16, 1940, Folder 153, Box 18, Series 100, R. G. 1.1., projects, FA 386, RFR, RAC. Véase también David EKBLADH: *The Great*

Esta filosofía ganó significado con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. El apoyo de la FR a la Sociedad se vinculó explícitamente a la discusión sobre cómo debía ser el mundo de posguerra y la necesidad de ese mundo tendría de una organización internacional, similar a la Liga, bajo la guía de Estados Unidos³². Incluso si la Liga estaba destinada a desaparecer en el futuro, la Fundación se sentía obligada a apoyarla en el presente: «El papel de la Fundación en este momento es sostener al grupo financieramente hasta que sea absorbido por alguna forma de organización internacional de posguerra»³³.

Roosevelt y la «americanización» de la Sociedad de Naciones

En julio de 1928, meses antes de ser elegido gobernador del estado de Nueva York, Franklin Delano Roosevelt publicó un artículo en *Foreign Affairs* en el que exponía los puntos principales de sus ideas sobre política internacional. Roosevelt criticaba la década de hegemonía republicana como una era de aislamiento egoísta, en la que Estados Unidos había huido de las responsabilidades que le correspondían. En segundo lugar, elaboraba un original relato histórico en el que demostraba que, desde sus orígenes en la Revolución, Estados Unidos siempre había estado conectado con el mundo y que la tradición de un país aislacionista era más un mito que una realidad. Roosevelt se presentaba como heredero de Wilson y llamaba a recuperar una posición de cooperación internacional.

El futuro presidente criticaba la desidia de las administraciones republicanas en sus relaciones con la SdN. Sin embargo, advertía de que el ingreso de Estados Unidos en la organización estaba fuera de lugar por la oposición de la mayoría de los votantes. Esto no impedía, empero, una cooperación más estrecha con la Liga. La

American Mission. Modernization and the Construction of an American World Order, Princeton, Princeton University Press, 2009, pp. 67-68.

³² League of Nations, Central Committee, Economic, Financial and Transit Department, 12/3-4/1940, Folder 148, Box 18, Series 100, R. G. 1.1, projects, FA 386, RFR, RAC.

³³ League of Nations, Central Committee, Economic, Financial and Transit Department, 12/3-4/1940, Folder 148, Box 18, Series 100, R. G. 1.1, projects, FA 386, RFR, RAC.

cooperación era necesaria porque la SdN había obtenido éxito en muchos campos que beneficiaban a Estados Unidos, como en salud, cuestiones laborales o la «ayuda a los pueblos atrasados». Pero, además, la Liga tenía aspiraciones elevadas sobre la paz mundial a las que Estados Unidos debía contribuir³⁴.

¿Hasta dónde estaba dispuesto Roosevelt a comprometerse con la SdN? Kiran Patel ha señalado que Roosevelt mantuvo una posición «equivoca» con respecto a la Liga y a muchos otros temas, caracterizada por su permanente pragmatismo e improvisación³⁵. La Gran Depresión llevó al presidente a buscar una política que aumentara la seguridad de los estadounidenses, a través de medidas de «aislamiento» (*insulation*) e intervención pública. En esto las políticas de Roosevelt no se alejaban de la de la mayoría de los gobiernos que intentaron poner barreras a la expansión internacional de la crisis. La clave para entender las formas de relación de Washington con la SdN durante el New Deal está precisamente en los matices entre la política de aislamiento (*insulation*) y aislacionismo (*isolationism*).

El New Deal se centró en los problemas internos de la economía norteamericana. Para autores como Zara Steiner o el mencionado Patel esto significó un incremento del nacionalismo económico, el desprecio hacia la cooperación internacional y como consecuencia un proceso de reversión de la globalización³⁶. La falta de voluntad de la administración Roosevelt, al menos en sus primeros años, en buscar la cooperación internacional tendría su reflejo más evidente en el fracaso de la Conferencia Económica de Londres de 1933, que buscaba entre otras cosas un acuerdo sobre estabilidad monetaria. Según el relato tradicional sobre la Conferencia, Roosevelt, buscando salvaguardar su capacidad de manobra interna, hizo descarrilar la conferencia al rechazar el retorno al patrón oro³⁷.

³⁴ Franklin Delano ROOSEVELT: «Our Foreign Policy: A Democratic View», *Foreign Affairs*, 4 (1928).

³⁵ Kiran Klaus PATEL: *The New Deal. A Global History*, Princeton, Princeton University Press, 2016, p. 48.

³⁶ Zara STEINER: *Lights that Failed...*, p. 807, y Kiran PATEL: *The New Deal...*, p. 114.

³⁷ Emily ROSENBERG: *Spreading...*, p. 173. Una historiografía más reciente ha complicado este relato y ha repartido las culpas sobre el fracaso de la conferencia.

Pero lo cierto es que en el pragmatismo rooseveltiano, la diferencia entre aislamiento y aislacionismo permitió a Washington incrementar gradualmente los lazos cooperativos con el exterior. Desde sus inicios la administración de Roosevelt mostró indicios que apuntaban a que la opción internacionalista como solución a los problemas internos no se había descartado completamente. En 1920, como candidato a la vicepresidencia por el Partido Demócrata, Roosevelt había defendido el ingreso de Estados Unidos en la SdN. Cuando Roosevelt lanzó su campaña presidencial se marcó abiertamente de cualquier cooperación con la Liga, probablemente por temor a una reacción negativa de los votantes, provocando duras críticas de los internacionalistas estadounidenses³⁸. Una vez en el poder, Roosevelt publicó un polémico libro en el que daba por muerta la SdN. Sin embargo, al mismo tiempo, el presidente, de manera discreta, inició su acercamiento a la Liga. En marzo de 1933, el secretario de Estado, Cordell Hull le ofreció a Fosdick el puesto de asesor condicional en el Departamento de Estado, dedicado a las relaciones con la organización ginebrina. Fosdick rechazó la oferta argumentando cuestiones de salud y sus obligaciones personales. Sin embargo, según confesó a Sweetser, la verdadera razón de su rechazo eran las manifestaciones públicas de Roosevelt que limitaban las posibilidades de profundizar en la relación con la SdN³⁹.

A pesar del rechazo de Fosdick, el resultado del acercamiento de la administración a los internacionalistas pro Ginebra fue que ya en 1933 se establecieron canales constantes de comunicación entre Washington y estos grupos. Patel ha señalado que el nacio-

Véanse distintas interpretaciones en Barry EICHENGREEN y Marc UZAN: «The 1933 World Economic Conference as an Instance of Failed International Cooperation», en Peter EVANS *et al.* (eds.): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Policy*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 171-206, esp. pp. 180 y ss.; Robert BOYCE: *The Great Interwar...*, pp. 393-397 y 505, o Patricia CLAVIN: «The World Economic Conference 1933: The Failure of British Internationalism», *Journal of European Economic History*, 20(3) (1991), pp. 489-527.

³⁸ Fosdick to Sweetser, February 26, 1932, Personal and Confidential, Series 1, Correspondence, 1898-1971, Correspondence, S-U, Raymond Blaine Fosdick Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 17, Folder 3.

³⁹ Fosdick to Sweetser, March 22, 1933, Personal and Confidential, Series 1, Correspondence, 1898-1971, Correspondence, S-U, Raymond Blaine Fosdick Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 17, Folder 3.

nalismo y el aislamiento propiciado por el Gobierno de Roosevelt llevaron a los actores no gubernamentales y a la propia SdN a compensar la ausencia de compromiso de Washington con un renovado dinamismo y con ambiciones más universales⁴⁰. Sin embargo, la reacción de los internacionalistas puede ser entendida más como una búsqueda de sinergias con la receptividad encontrada en la administración. En mayo de 1933, Cordell Hull le pidió a Fosdick indicaciones sobre cómo incrementar la cooperación con la SdN⁴¹. De hecho, la cooperación ya había subido un peldaño. En abril de 1933 Washington y Ginebra estaban discutiendo las condiciones para celebrar una reunión del Comité Fiscal de la Liga en Estados Unidos, lo que llevó a Arthur Sweetser a afirmar: «En las últimas cuatro semanas, sin embargo, la situación con respecto a la Liga ha dado un enorme salto adelante»⁴². En suma, la administración Roosevelt estaba dispuesta a profundizar los lazos con la SdN, siempre que la cooperación se manejara con la máxima discreción posible.

La administración Roosevelt interpretó también un papel significativo en la modificación del diseño institucional de la Liga que comenzó a plantearse cuando las sucesivas crisis diplomáticas erosionaron la legitimidad de la organización. En 1936, tras el inicio de la guerra civil en España, el presidente norteamericano subrayó que su país no se involucraría en una guerra en Europa y evitaría las conexiones «con las actividades políticas de la Liga»⁴³. Poco después Roosevelt sugirió abiertamente a Arthur Sweetser transformar completamente la SdN, suprimiendo el Consejo y centrando sus actividades en las cuestiones técnicas. La creación del Bruce Committee, encargado de discutir los planes de reforma, fue en parte una respuesta a las sugerencias estadounidenses.

⁴⁰ Kiran PATEL: *The New Deal...*, p. 115.

⁴¹ Fosdick to Sweetser, May 17, 1933, Personal and Confidential, Series 1, Correspondence, 1898-1971, Correspondence, S-U, Raymond Blaine Fosdick Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 17, Folder 3.

⁴² Sweetser to Salter, Geneva, April 4, 1933; Fosdick to Sweetser, March 22, 1933; Fosdick to Sweetser, February 26, 1932, Personal and Confidential, Series 1, Correspondence, 1898-1971, Correspondence, S-U, Raymond Blaine Fosdick Papers, Public Policy Papers (Rare Mudd Lib), Box 17, Folder 3.

⁴³ Ira KATZNELSON: *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*, Nueva York, Libright Publishing Corporation, 2013, p. 293.

ses⁴⁴. El Comité centró buena parte de sus tareas en el papel que desempeñaría un organismo económico fortalecido y autónomo en el seno de la organización.

Washington (y también la Fundación Rockefeller) creían que la separación de las secciones políticas y técnicas de la Liga daría una respuesta eficaz a los problemas de reorganización del mundo en la futura posguerra. En esta visión se anticipaba la concepción del FMI y el Banco Mundial como organismos autónomos del sistema de Naciones Unidas tras la Segunda Guerra. El papel central en el proceso de reforma de la SdN lo adoptó la FR, animada por el Gobierno de Roosevelt, que prefería actuar discretamente para no mostrarse ante su opinión pública como abiertamente implicado en lo que ocurría en Ginebra. La Fundación se ocupó de financiar el nuevo Departamento Económico, Financiero y de Tránsito, uno de los principales resultados del trabajo del Bruce Committee⁴⁵.

Con el comienzo de la guerra en Europa la situación se volvió desesperada para la SdN. El abandono de estados miembros de la organización comprometió su situación presupuestaria. El colapso del sistema de seguridad colectiva supuso el incentivo definitivo para que la administración Roosevelt y muchos internaciona- listas liberales en Estados Unidos se persuadieran de que la Liga estaba muerta, con excepción de su parte técnica que ahora se consideraba el núcleo más valioso de la organización, que tenía que ser preservado con la mirada puesta en el futuro⁴⁶. Pero los organismos técnicos también se encontraban en una situación delicada, incluyendo las amenazas de persecución política que sufrían muchos de sus expertos. Dentro de la SdN se planteó la posibilidad de mover los cuerpos técnicos a Estados Unidos, donde contaría con fondos norteamericanos y se garantizaría la supervivencia de la Organización Económica y Financiera⁴⁷.

⁴⁴ Kathryn LAVELLE: «Exit...», pp. 381-383. Véase también Kittredge to Willits, Paris, March 16, 1940, Folder 153, Box 18, Series 100, R. G. 1.1, projects, FA 386, RFR, RAC.

⁴⁵ Ludovic TOURNÉS: «The Rockefeller Foundation and the Transition from the League of Nations to the UN (1939-1946)», *Journal of Modern European History*, 12(3) (2014), pp. 323-341, esp. pp. 325-326.

⁴⁶ Un buen ejemplo de esto es el artículo publicado por Arthur SWEETSER: «The Non-Political Achievements of the League», *Foreign Affairs*, 19 (1940), pp. 179-192.

⁴⁷ Patricia CLAVIN: *Securing the World Economy...*, pp. 260 y ss.

Así, en 1940, la Fundación Rockefeller financió el traslado de los comités económicos de la SdN al Institute for Advanced Studies en Princeton, Nueva Jersey. Fue una operación logística y políticamente complicada. El secretario general de la Sociedad, Joseph Avenol, se opuso en un primer momento, temiendo ver su autoridad seriamente limitada. Además de vencer la resistencia de Avenol, era preciso el plácet del Departamento de Estado de Estados Unidos. La instalación de la Liga en suelo norteamericano podía enviar el mensaje a los votantes, en un año electoral, de que el país se disponía a incorporarse a la organización. A pesar de ese temor, Roosevelt y el Departamento de Estados no dudaron en apoyar el traslado de la organización económica de la SdN a Princeton, evitando cuidadosamente dar la imagen de que se trataba de una operación gubernamental⁴⁸.

El traslado y establecimiento de los especialistas de la Liga fue una tarea cooperativa, en la que, además del beneplácito del Gobierno en Washington, colaboraron tres instituciones privadas: el Institute for Advance Studies, la Universidad de Princeton y el Rockefeller Institute for Medical Research, también en Princeton. Además del viaje de los expertos de la Liga a Estados Unidos, la FR financió el microfilmado de los estudios e informes que habían producido los comités técnicos de la organización, y que tanto en Washington como en Ginebra consideraban instrumentos imprescindibles para pensar los problemas de la posguerra⁴⁹.

En abril de 1941, las tres instituciones anfitrionas invitaron a los ciudadanos estadounidenses que habían colaborado en el pasado (o

⁴⁸ Sobre el traslado a Princeton, véanse Ludovic TOURNÈS: «The Rockefeller Foundation and the Transition...», p. 328, y Harold W. Dodds, President of Princeton University; Carl Tan Broeck, Rockefeller Institute for Medical Research and Frank Aydelotte, Institute for Advanced Study to Cordell Hull, Secretary of State, Princeton, June 11, 1940, Folder 8, Box 1, Series 4, Director Herbert Spencer Gasser, FA 813, Rockefeller University records, RAC; John H. Willits, Inter-Office Correspondence, July 3, 1940, Folder 153, Box 18, Series 100, R. G. 1.1, projects, FA 386, RFR, RAC; «Extract from the Report of the Director to the Trustees of the Institute for Advance Studies,» October 14, 1940, Folder 154, Box 18, Series 100, R. G. 1.1, projects, FA 386, RFR, RAC.

⁴⁹ Sean Lester to Harold W. Dodds, Geneva, April 24, 1946, Series 15, Harold W. Dodds Records, Office of the President Records, AC 117, Subseries 1, Correspondence, AC 117, Princeton University Archives (Rare Mudd Lib), Box 120, Folder 6.

continuaban haciéndolo en el presente) con los organismos técnicos de la Sociedad, con el Tribunal Internacional de Justicia y la Organización Internacional del Trabajo (que había trasladado su sede a Montreal), a una conferencia en Princeton, a la que también acudieron los expertos de la Liga residentes en la ciudad. La Fundación Rockefeller y el Gobierno estadounidense enviaron representantes y en el cierre de la conferencia se leyó una carta de apoyo del presidente Roosevelt.

El objetivo de la conferencia era relanzar la SdN. La primera sorpresa para los organizadores fue el número de estadounidenses implicados en las actividades técnicas de la Liga. Aunque solo se invitó estrictamente a los expertos oficiales de la Liga, y no a aquellos estadounidenses que habían participado de manera ocasional en conferencias organizadas por la SdN, se tuvieron que extender 250 invitaciones⁵⁰. No solo el número de estadounidenses implicados en la Liga era enorme, muchos ocupaban puestos clave⁵¹.

A estas alturas quedaba claro que Estados Unidos no solo no se había aislado de la Liga, sino que habían alcanzado un grado de influencia significativo en muchas de sus comisiones. Con su traslado a Estados Unidos esa influencia no dejó de crecer⁵². La Liga había quedado reducida a una estructura muy precaria. Apenas dos comités, el del Opio y el Fiscal —en los que Estados Unidos se había implicado particularmente— continuaban trabajando a buen ritmo. Y los expertos instalados en Princeton giraron sus estudios de manera inevitable hacia terrenos que interesaban a sus anfitriones y al Gobierno en Washington, como los estudios demográficos⁵³.

⁵⁰ La lista de los expertos estadounidenses invitados aparecen en «List of Those Invited to the Reunion of Americans who Have Participated in the Technical and Non-Political Activities Associated with the League of Nations», Records of the Office of the Director General Files, Box 38, League of Nations Conference, April 19-20-1941, Shelby White and Leon Levy Archives Center, Institute for Advanced Study (IAS), Princeton, NJ.

⁵¹ Arthur Sweetser to Sean Lester, Princeton, NJ, April 23, 1941, Records of the Office of the Director General Files, Box 38, League of Nations Conference, April 19-20-1941, Shelby White and Leon Levy Archives Center (IAS).

⁵² Patricia CLAVING: *Securing the World Economy...*, p. 273.

⁵³ *World Organization 1920-1940*, Princeton, Princeton University-The Institute for Advanced Studies-The Rockefeller Institute at Princeton, 1941, pp. 12-13. Roosevelt pensaba que el «exceso» de población en Europa era una de las causas fundamentales que había llevado a la guerra. Véase Mark MAZOWER: *No Enchanted*

La «americanización» de la Liga en los años cuarenta, más que una ruptura, supuso una profundización de la cooperación en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. El proceso estuvo marcado por ambigüedades. Algunos internacionalistas norteamericanos esperaban que el traslado de los cuerpos técnicos de la SdN supusiera un primer paso hacia la incorporación de Estados Unidos en la organización. Roosevelt tenía otras ideas. La SdN tenía que ser reemplazada por una nueva institución, más eficaz, en la que al estilo del viejo sistema de equilibrio de poderes las grandes potencias tuvieran más peso. Crear una nueva organización resultaba penoso si se querían vencer las resistencias de la opinión pública de su país a cualquier vinculación con la SdN⁵⁴.

La Liga no era el futuro, pero esto no significaba que sus enseñanzas, en particular en cuestiones económicas o sociales, no fueran valiosas o que su influencia fuera descartable. En 1948, Arthur Sweetser recordaba cómo «La Misión Princeton [...] ayudó a través de la experiencia de Loveday y otros, que eran constantemente convocados en Washington, a sentar las bases para varias de las agencias de la ONU como la [Organización de] Alimentación y Agricultura, el Banco y el Fondo, etc.»⁵⁵. Los expertos de la SdN creían que las cuestiones sociales y económicas serían clave para la reconstrucción de posguerra. Esta visión se acercaba bastante a las ideas de los *new dealers* sobre cuáles debían ser los pilares del futuro orden mundial. En la perspectiva de Washington o de los internacionalistas liberales estadounidenses, una SdN más estrechamente vinculada a Estados Unidos ofrecía un activo más para mantener la organización.

La protección y la financiación estadounidense habían rescatado la Liga, pero sus altos ejecutivos temían que Washington ejerciera un control directo de la organización, por lo que buscaron expan-

Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations, Princeton, Princeton University Press, 2009, pp. 110-113.

⁵⁴ Sobre el diseño de la ONU y la estrategia de Roosevelt, véase el análisis de Mark MAZOWER: *Governing the World. The History of an Idea*, Londres, Allen Lane, 2012, pp. 192-211.

⁵⁵ Extract from a letter to Frank Walters, by Arthur Sweetser, 27 de noviembre de 1948, Records of the Office of the Director, General Files, Box 39, League of Nations Invitation to Economic Group, Shelby White and Leon Levy Archives Center, Institute for Advanced Studies, Princeton.

dir la actividad de los comités técnicos en otros espacios. Cortadas prácticamente las conexiones con Europa y Asia, el camino natural parecía el de América Latina. Así que desde Princeton los técnicos de la SdN también enfatizaron la cooperación con los países del continente. De manera quizás involuntaria, con ello contribuyeron a la estrategia hemisférica del presidente Roosevelt, la política de buena vecindad. En este sentido americanización fue también latino americanización.

El giro cooperativo hacia los vecinos latinoamericanos, que se profundizó con la administración de Roosevelt, convergió con el deseo de Washington de transformar y utilizar la SdN para reconstruir los mecanismos multilaterales de gobernanza internacional. De hecho, en estos años la política estadounidense completó la transición de una política intervencionista a una multilateral, lo que Juan Pablo Scarfi ha denominado paso del panamericanismo al multilateralismo interamericano⁵⁶. La política de Buena Vecindad y el panamericanismo de la era de Roosevelt se convirtieron en una especie de laboratorio en el que ensayar las nuevas formas de cooperación internacional e incluso en un pilar para el sostenimiento de la SdN.

A comienzos de la década de 1940 se vivió en Estados Unidos un debate intenso entre los partidarios de profundizar la cooperación hemisférica (el panamericanismo) y aquellos que defendían la necesidad de que la potencia americana desarrollara una estrategia global⁵⁷. Ambas visiones no eran necesariamente contradictorias. De

⁵⁶ Juan Pablo SCARFI: «In the Name of the Americas: The Pan-American Re-definition of the Monroe Doctrine and the Emerging Language of American International Law in the Western Hemisphere, 1899-1933», *Diplomatic History*, 40 (2016), pp. 189-218; íd.: *The Hidden History of International Law in the Americas. Empire and Legal Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 160 y ss. Véase también Mats INGULSTAD y Lucas LIXINSKI: «Pan-American Exceptionalism: Regional International Law as a Challenge to International Institutions», en Simon JACKSON y Alanna O'MALLEY (eds): *The Institution of International Order. From the League of Nations to the United Nations*, Londres, Routledge, 2018, pp. 65-89, esp. p. 78.

⁵⁷ Juan Pablo SCARFI: *The Hidden History...*, pp. 167, 174 y 179; John A. THOMPSON: «The Geopolitical Vision: The Myth of an Outmatched USA», en Duncan BELL y Joel ISAAC (eds.): *Uncertain Empire. American History and the Idea of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 104-105. Algunos historiadores han señalado que la apuesta por el fortalecimiento hemisférico era la de-

hecho, el ideal panamericano o la propia doctrina Monroe solo funcionaban en la mente de buena parte de las élites estadounidenses si se mantenía una especie de equilibrio de poder en Eurasia que permitiera la proyección global de la influencia norteamericana⁵⁸. El panamericanismo (o las relaciones interamericanas) podían convertirse en la plataforma desde la que saltar al escenario mundial. La SdN, al concebirse como una institución universal preocupada por cuestiones humanitarias y sociales, ofreció para los hacedores de la política internacional estadounidense un puente para ese salto.

Conclusiones

En 1946 se celebró la última asamblea de la Sociedad de Naciones en Ginebra. Los participantes expresaron en una resolución su agradecimiento a las muchas instituciones estadounidenses que les habían apoyado. Tenían motivos para hacerlo. Sin ese apoyo, la organización difícilmente habría sobrevivido durante la Segunda Guerra Mundial. El rechazo del Senado de Estados Unidos a los tratados de Versalles y por ende a la entrada del país en la estructura formal de la SdN fue un duro varapalo para la organización, pero no significó el aislamiento de la potencia emergente. Desde el principio Estados Unidos encontró mecanismos para colaborar con la institución ginebrina y en muchos casos intentó moldear su comportamiento. No obstante, en la década de 1920, Estados Unidos no era la «superpotencia» de la Guerra Fría. Su capacidad de dar forma al internacionalismo de la Liga

fendida por los aislacionistas y, de hecho, algunos liberales internacionalistas contemporáneos así lo vieron. Véanse David EKBLADH: *The Great American Mission...*, p. 68, y Arthur P. WHITAKER: *The Western Hemisphere Idea. Its Rise and Decline*, Ithaca, Cornell University Press, 1954, p. 156. Sin embargo, esta idea oculta las complejas interacciones entre multilateralismo, SdN y política inter-americana.

⁵⁸ En julio de 1940, el antiguo secretario de Estado de Herbert Hoover, Henry L. Stimson, aseguró al Senado que la Doctrina Monroe ofrecía justificaciones para ofrecer protección a Gran Bretaña en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Véase Arthur WHITAKER: *The Western Hemisphere...*, p. 159. Una interesante reflexión sobre el globalismo estadounidense y la idea de equilibrio de poder en Europa y las amenazas de seguridad para Estados Unidos en John THOMPSON: «The Geopolitical Vision...».

enfrentaba límites claros: el abandono en 1925 del comité sobre el control de las drogas es un ejemplo de ello.

Al mismo tiempo, la participación de individuos a título de expertos y las relaciones de las fundaciones, en particular la Rockefeller, con la SdN, mantuvo la conexión entre la organización ginebrina y la política estadounidense. Los internacionalistas estadounidenses esperaban que esta conexión contribuyera a educar al público y los políticos de su país en la necesidad de construir un orden internacional cooperativo. En cierta medida tuvieron éxito. Los numerosos proyectos de investigación, comités técnicos y actividades desarrolladas por la Liga constituirían un reservorio de conocimientos prácticos que ayudarían a construir el orden internacional de posguerra. La construcción de la nueva sociedad internacional fue así el fruto de constantes interacciones, de una conexión muchas veces intensa, pero caracterizada por la ambigüedad, por los viajes de ida y vuelta.

La Segunda Guerra Mundial significó el ascenso rápido de la potencia militar y económica norteamericana. La silenciosa participación y creciente influencia de los expertos norteamericanos en los comités técnicos o «no políticos» de la Liga, la permanente tarea de financiación de las fundaciones como la Rockefeller o la Carnegie y, finalmente, el traslado de los comités técnicos a Estados Unidos significaron una creciente americanización de la SdN. Con todas sus novedades, la Segunda Guerra Mundial profundizó procesos y relaciones que ya se habían establecido en las dos décadas previas. Esas (complejas) relaciones entre la Liga y Estados Unidos contribuyeron a dar forma a la hegemonía norteamericana a partir de 1945.