

## EDITORIAL

### EN EL CENTENARIO DEL TRATADO DE VERSALLES

1. «Hemos ganado la guerra, ahora habrá que ganar la paz y esto seguramente será más difícil», declaró el presidente del gobierno francés Georges Clemenceau el 11 de noviembre de 1918, día en el que se firmó el armisticio de la Primera Guerra Mundial en un vagón de tren estacionado en un claro del bosque de Compiègne en los alrededores de París. El conflicto había sido terriblemente exterminador en pérdidas de vidas humanas con más de un millón de muertos en cada uno de los ejércitos contendientes. La Conferencia de la Paz se inició en París el 18 de enero de 1919. La fecha no era casual ya que coincidía con el aniversario de proclamación en 1871 de Guillermo I como kaiser de la nueva Alemania surgida de la victoria sobre Francia. En la Conferencia de la Paz participaron 32 Estados incluidos cuatro *dominions* británicos y la India. El 8 de enero de 1918, en un discurso ante el Congreso de los Estados Unidos, el presidente Wilson había expuesto en Catorce Puntos el programa que debía inspirar el nuevo orden de relaciones internacionales una vez hubiera finalizado la contienda. El presidente Woodrow Wilson cruzó el Atlántico en un viaje sin precedentes para un mandatario americano con el fin de participar en las negociaciones. Aunque los Catorce Puntos eran bastante vagos y ambiguos estaba claro que en modo alguno se debía restaurar el sistema anterior basado en alianzas y acuerdos entre gobiernos que pretendían alcanzar su seguridad mediante equilibrios de fuerzas siempre inestables. La Conferencia de la Paz celebró pocas reuniones plenas y tuvo como motor el Comité de los Diez formado por los jefes de gobierno y los ministros de relaciones exteriores de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia y Japón. De hecho estuvo dominada por las figuras de Wilson, Clemenceau y el *premier* británico Lloyd George. El presidente norteamericano aportó su visión idealizada de un nuevo orden internacional, Clemenceau una actitud represiva respecto a Alemania y Lloyd George una postura pragmática en defensa de los intereses británicos. A finales de abril llegó a Versalles una delegación alemana que no tuvo más remedio que estampar su firma en las condiciones que le pusieron. El 28 de junio de 1919 se firmó el Tratado de Paz con Alemania en la Galería de los Espejos del palacio de Versalles donde había sido proclamado el II Reich alemán cuarenta y siete años antes. Si se había elegido cuidadosamente la fecha de inicio de la Conferencia de la

Paz también se actuó con gran esmero al elegir el marco de la firma de su principal resultado: el Tratado de Versalles. En la Conferencia de la Paz también se gestaron los tratados de paz con Austria (Tratado de Saint-Germain), Bulgaria (Tratado de Neuilly) y Hungría (Tratado de Trianon). El tratado con el Imperio otomano (Tratado de Sèvres) no llegó a entrar en vigor y fue sustituido por el Tratado de Lausana celebrado en 1923.

2. El Tratado de Versalles es un texto extenso (440 artículos con numerosos anexos) y una estructura compleja. La Parte I contiene el Pacto de la Sociedad de Naciones (arts. 1 a 26 y Anexo). A continuación siguen disposiciones minuciosas sobre las nuevas fronteras de Alemania, cláusulas militares, navales y aéreas, disposiciones sobre prisioneros de guerra, reparaciones y cláusulas financieras. También hay disposiciones sobre navegación aérea, puertos, vías marítimas y vías férreas. La Parte XII está dedicada al nuevo marco de las relaciones laborales con la creación de la Conferencia Internacional del Trabajo y la Oficina Internacional del Trabajo (arts. 387-389). Finalmente, concluye con previsiones sobre procedimientos y garantías.

En el ámbito territorial Francia recupera el territorio de Alsacia-Lorena perdido en 1871 (art. 51). La frontera oriental de Alemania exigió una regulación muy compleja. La rica región de Alta Silesia se había previsto fuera atribuida por entero a Polonia, pero los Aliados hicieron en este punto una única concesión a Alemania y admitieron que el territorio fuera objeto de un plebiscito. Entre otras disposiciones territoriales, se estableció la Ciudad Libre de Danzig bajo la protección de la Sociedad de Naciones (arts. 100-108) y se creó el llamado «corredor polaco» en el territorio atribuido a Polonia para darle una salida al mar Báltico y establecer una conexión con la región alemana de Prusia oriental mediante un ferrocarril que atravesaba dicho territorio.

El territorio del Sarre fue sometido a un régimen de administración internacional (arts. 45 y ss.) y la explotación de sus recursos mineros fue cedida a Francia como compensación por la destrucción de las minas que los ejércitos alemanes habían causado en el norte de Francia. Se estipuló que al cabo de quince años un plebiscito decidiera el futuro de dicho territorio.

Con relación a Austria la preocupación fundamental fue impedir su unión con Alemania y, en consecuencia, se obligó a esta a respetar la independencia de Austria y a reconocer su carácter inalienable (art. 80). El Tratado de paz de Saint-Germain reiteró la obligación de respetar dicha independencia.

Las cláusulas territoriales no fueron, sin embargo, las más rigurosas con Alemania. El Tratado de Versalles incluyó disposiciones sobre la desmilitarización de Alemania (arts. 159 y ss.) y fijó reparaciones económicas que fueron consideradas por la opinión pública alemana todavía más humillantes. El ejército alemán fue limitado a un número reducido de efectivos terrestres sin artillería pesada, con una marina mínima carente de submarinos y sin aviación. Como garantía para la seguridad de Francia, que durante un siglo había sufrido cuatro invasiones alemanas, se decidió la desmilitarización de la ribera izquierda del Rin (arts. 42 y 43). La imposición de reparaciones

económicas obedecía a la idea de que los vencidos debían responder por los daños causados durante la guerra (art. 231). No se trataba de una reparación penal imputada al pueblo alemán como culpable de los daños causados sino de una indemnización de carácter financiero de naturaleza compensatoria sin un componente sancionador. Estas reparaciones sumamente gravosas y de imposible cumplimiento fueron muy criticadas por el economista inglés J. M. Keynes en su libro *Las consecuencias económicas de la paz* (1919) en el que consideró que auguraban una futura crisis europea cuando lo que debería haberse hecho era proceder a una reconstrucción económica de la Europa devastada por la guerra.

3. Durante la guerra se habló mucho del Derecho, de las violaciones del Derecho y de la necesidad del triunfo del Derecho. Los Catorce Puntos del presidente Wilson constituían las bases de este nuevo orden internacional para cuando hubieran sido vencidos los imperios caducos y autoritarios que con su expansionismo eran una de las causas de los conflictos internacionales. Eran unas vagas propuestas basadas en el principio de las nacionalidades que, concretamente, respecto a los pueblos de Austria-Hungría preconizaba que «debería serles permitido, con la mayor premura, la posibilidad de un desarrollo autónomo», acompañadas de una invitación a establecer una organización internacional basada en la igualdad que debía garantizar la paz futura y el imperio del Derecho.

La creación de la Sociedad de Naciones constituyó un indiscutible logro del Tratado de Versalles y representó un paso decisivo en el abandono del sistema anterior. Era bastante más que un tratado de alianza entre los vencedores y dio lugar a la primera organización internacional intergubernamental con vocación universal, dotada de órganos propios, con atribución de competencias en numerosos campos. La clave del sistema estaba en un mecanismo de seguridad colectiva en virtud del cual si un miembro de la Sociedad recurriera a la guerra «se considerará *ipso facto* como si hubiera cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad» (art. 16, núm. 1 del Pacto). El problema radicaba en que la respuesta a este desafío carecía de un desarrollo normativo eficaz. La propuesta francesa de creación de un ejército internacional dispuesto a intervenir en este caso, fue rechazada por el presidente Wilson con el argumento de que no estaba dispuesto a sustituir «un militarismo nacional por un militarismo internacional».

Ni el principio de las nacionalidades, como pauta de la nueva configuración territorial europea, ni los Tratados de paz dieron lugar a la desaparición del Imperio alemán o del Imperio austro-húngaro. Antes de que empezara la Conferencia de la Paz ya había abdicado el kaiser Guillermo II (9 de diciembre de 1918) y había desaparecido el Imperio austro-húngaro como Estado (31 de octubre de 1918). Polonia, Checoslovaquia y el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos (Yugoslavia) ya existían como Estados. El Tratado de Versalles y los demás tratados de paz al fijar las fronteras de los nuevos Estados establecieron un régimen específico para las minorías étnicas, culturales y religiosas que trataba de compensar los cambios territoriales con el recono-

cimiento de derechos a los sectores de la población que culturalmente no son homogéneos con la población mayoritaria de los nuevos Estados. En virtud de esta regulación de nuevo cuño se reconocieron a dichos sectores derechos civiles y políticos de igualdad en relación a los nacionales y derechos específicos en materia de enseñanza y educación. Una parte de la opinión pública consideró que estas nuevas disposiciones protectoras limitaban la soberanía de los Estados. Durante la Conferencia de la Paz la reina María de Rumanía preguntó al presidente Wilson si se iba a conceder el mismo trato a los negros en Estados Unidos o a los irlandeses en Gran Bretaña. Estas previsiones en favor de las minorías, sin embargo, fueron un primer paso en la protección internacional de los derechos humanos que ha tenido lugar después de 1945.

En la Conferencia de la Paz se discutió el destino de las colonias alemanas y de los territorios dependientes del Imperio otomano. El principio de las nacionalidades no se proyectaba fuera del ámbito europeo. La Conferencia recibió, entre muchos escritos de aspirantes a la independencia, la carta de un pinche de cocina del hotel Ritz que reclamaba la independencia de Indochina firmada por un tal Ho-Chi-Min. No se discutía que la colonización estaba legitimada por lo que se llamaba «la carga del hombre blanco» el cual debía asumir la obligación de contribuir al desarrollo de estos pueblos mediante el dominio de estos territorios extra-europeos. Para los territorios dependientes de las potencias vencidas se barajaron distintas soluciones que iban desde la anexión pura y simple en beneficio de los vencedores a la administración internacional directa por parte de la Sociedad de Naciones. Finalmente, se adoptó una solución de compromiso en virtud de la cual se estableció un régimen de tutela de dichos pueblos mediante «mandatos» que ejercerían algunos Estados vencedores en nombre de la Sociedad de Naciones con poderes más o menos amplios en función del grado de desarrollo de los distintos pueblos.

El art. 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones encargó la preparación de un proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional con la misión de entender todos los desacuerdos de carácter internacional que las partes sometieran a su examen y también con la función de emitir dictámenes que le solicitara la Asamblea o el Consejo de la Sociedad. De este modo, se procedió a la realización de la aspiración de que se creara un órgano jurisdiccional permanente en el ámbito de las relaciones entre Estados, si bien su jurisdicción sería voluntaria. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional ha sido uno de los avances más notable en el desarrollo del Derecho internacional y el precedente de la actual Corte Internacional de Justicia.

Otro signo premonitorio del futuro desarrollo del Derecho internacional fue el art. 227 del Tratado de Versalles que proclamaba la responsabilidad del kaiser Guillermo II «por haber cometido una ofensa suprema contra la moral internacional y la santidad de los tratados». Tras su abdicación, refugiado en los Países Bajos que habían permanecido neutrales durante la Primera Guerra Mundial, la reina Guillermina y el gobierno holandés, a pesar de los requerimientos de los aliados, rehusaron extraditar al antiguo emperador

alemán. Esta disposición del Tratado de Versalles inició el camino hacia el reconocimiento de la responsabilidad penal internacional de los individuos.

4. Acabada la Conferencia de la Paz, al dejar París el 28 de junio de 1919, el presidente Wilson dijo a su esposa: «Bien, chiquita, se acabó y como nadie se siente satisfecho tengo la esperanza de haber hecho una paz justa, pero todo está en manos de los dioses». Uno de estos dioses fue el Senado de Estados Unidos que se negó a aprobar la ratificación del Pacto de la Sociedad de Naciones lo que quebró gravemente la unidad entre los aliados vencedores. El momento coincidió con el triunfo del comunismo bolchevique en Rusia que inmediatamente fue considerado un nuevo factor de desestabilización de la paz social en Europa y un peligro para la seguridad internacional. En Alemania la propaganda del partido nazi explotó la fibra nacionalista y adoptó como motivo principal liberarse del *Diktat* de Versalles lo que condujo al poder a Adolf Hitler y sus seguidores.

5. Tras la ratificación del Tratado de Versalles las consultas a las poblaciones que quedaron pendientes introdujeron modificaciones territoriales pero generaron nuevos problemas. En Alta Silesia una mayoría de municipios y de habitantes se pronunciaron a favor de su incorporación a Alemania, pero la desigual distribución geográfica dio lugar a una situación muy confusa. Para salir del atolladero se encomendó al Consejo de la Sociedad de Naciones la solución del problema y este adoptó medidas para mantener la unidad económica de la zona, la sumisión a arbitraje de las diferencias que pudieran surgir y la protección de las minorías. Esto constituyó un primer éxito de la Sociedad.

La Alemania de la República de Weimar fue admitida en la Sociedad de Naciones en 1926 tras la Conferencia de Locarno (1925) en la que se garantizaba la frontera occidental de Alemania. Posteriormente Hitler, alegando que era el único país que se había desarmado, decidió la retirada de Alemania de la Sociedad de Naciones. La retirada fue sometida a referéndum. La consulta tuvo lugar el 12 de noviembre de 1933, un día después de cumplirse el aniversario del armisticio de 1918. El 95 por 100 de la población se pronunció a favor de la retirada de Alemania de la Sociedad de Naciones.

En 1935 cuando se procedió en el plazo previsto al plebiscito del Sarre el 95 por 100 de la población decidió su incorporación a Alemania. Las autoridades nazis consideraron dicho resultado un gran éxito y la liberación del primero de los eslabones de la cadena que oprimía a Alemania según el Tratado de Versalles.

El golpe de gracia contra el Tratado de Versalles lo dio Hitler al decidir en 1936 el avance de las tropas alemanas en la zona desmilitarizada de la ribera izquierda del Rin. La ocupación militar de Renania no era solo una violación flagrante del Tratado de Versalles sino también un *casus foederis* según los tratados de la Conferencia de Locarno (1925) entre Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y Polonia. Las fuerzas alemanas de ocupación fueron muy reducidas. Francia y sus aliados hubieran podido

movilizar noventa divisiones en el acto. Pero las disensiones entre los políticos franceses y el pacifismo de la opinión pública británica impidieron dar una respuesta adecuada al desafío alemán. Hitler contaba con ello y sacó las consecuencias pertinentes para sus planes futuros. Con esta inyección de confianza procedió a la anexión de Austria (1938), a la ocupación de parte de Checoslovaquia tras la crisis de los Sudetes (1938), preludio de la posterior incorporación de todo el país (1939). Esta expansión era un desmentido flagrante del argumento esgrimido hasta entonces por Hitler del principio de las nacionalidades y la autodeterminación de los pueblos alegado para justificar la militarización de Renania, la anexión de Austria y la incorporación del país de los Sudetes, ya que en el caso de Checoslovaquia se trataba de la incorporación de una población no germánica. El establecimiento del protectorado de Bohemia y Moravia disfrazaba esta anexión de hecho. Este argumento era un puro engaño como también lo demostró el paso siguiente de la invasión de Polonia (1939) que desencadenó la Segunda Guerra Mundial y puso fin al sistema establecido en el Tratado de Versalles.

6. Todo esto puede parecer muy lejano y propio de una época pasada. La Segunda Guerra Mundial no se debió al Tratado de Versalles sino a las decisiones que tomaron los gobernantes y los pueblos en momentos cruciales posteriores a su conclusión. Muchas de las experiencias de dicho periodo sirvieron para no caer en los mismos errores en el mundo posterior a 1945. La Carta de las Naciones Unidas y el proceso de unificación europea son ejemplos elocuentes de que muchas enseñanzas no cayeron en saco roto. Pero en el horizonte actual hay nuevos problemas que requieren soluciones inéditas. Europa ya no es el escenario de las relaciones internacionales y hay nuevas grandes potencias con intereses planetarios. El periodo entre ambas guerras mundiales también puso de manifiesto que los referéndums y consultas a las poblaciones son soluciones simplistas que muchas veces generan nuevos problemas y dicha experiencia no parece haber sido tenida en cuenta en casos recientes. Los egoísmos nacionales están resurgiendo con fuerza. Los problemas actuales revisten una gran complejidad y no es una buena solución parapetarse en el interés nacional como criterio decisivo de conducta. Las sociedades cada vez son más complejas y el repliegue identitario tampoco es una solución. Hay que hacer frente a nuevos retos que eran desconocidos en 1919: la universalización efectiva de los derechos humanos, el desarme nuclear, la gestión de los recursos comunes, el cambio climático, la innovación tecnológica, el hambre y la pobreza de muchas poblaciones, los flujos demográficos, los nacionalismos excluyentes, los fundamentalismos religiosos, etc. De la época del Tratado de Versalles, sin embargo, se derivan enseñanzas que son plenamente válidas en la actualidad: la necesidad del respeto al Derecho internacional y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, el multilateralismo para hacer frente a los nuevos desafíos y la unidad de Europa.

Oriol CASANOVAS

Catedrático emérito de Derecho internacional público