

LA COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE UNA UNIÓN EUROPEA. EL SUEÑO EUROPEO DEL PERIODO DE ENTREGUERRAS

THE COMMISSION OF ENQUIRY FOR EUROPEAN UNION. THE EUROPEAN DREAM DURING THE INTERWAR PERIOD

David Ramiro Troitiño *

*Universidad Técnica de Tallin, Estonia. E-mail: david.troitino@taltech.ee

Recibido: 21 septiembre 2020 / Revisado: 7 febrero 2021 / Aceptado: 15 febrero 2021 / Publicado: 26 febrero 2021

Resumen: El Ministro de Exteriores de la República francesa, Aristide Briand, patrocinó en el periodo de entreguerras un proyecto de unidad europea. Su participación activa facilitó la creación de la Comisión para el Estudio de una unión europea, la primera organización establecida con el objetivo exclusivo de integrar Europa. El objetivo primigenio era la búsqueda de un sistema estable que garantizase la paz a partir de premisas confusas con expectativas federales y una realidad cooperacionista. El trabajo de la Comisión Europea fue muy activo, generando un alto volumen de documentación, estudios, propuestas e iniciativas para unir a los europeos.

Palabras clave: Integración Europea, Aristide Briand, Comisión para el Estudio de una Unión Europea, historia europea, Paz europea.

Abstract: Foreign Affairs Minister of France, Aristide Briand, promoted in the interwar period a project for European unity. His active participation facilitated the creation of the Commission for the Enquiry of the European Union, the first organization established with the sole objective of integrating Europe. The prime objective was the search for a stable system to guarantee peace, based on confusing premises with federal expectations and a cooperative reality. The work of the European Commission was very active, generating a high volume of documentation, studies, proposals and initiatives to unite the Europeans.

Keywords: European Integration, Aristide Briand, Commission for the Study of the European Union, history of the European Union, European peace.

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 1929 Aristide Briand, Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa bajo la presidencia de Gaston Doumergue, presentó ante la Asamblea General de la Sociedad de Naciones un plan para crear una unión europea federal¹. La situación internacional favorecía este tipo de iniciativas multilaterales, como pone de relieve que tan solo un año antes, en 1928, el mismo Briand, en estrecha colaboración con Frank B. Kellogg, Secretario de Estado de los Estados Unidos de 1925-1929 durante la presidencia de John Calvin Coolidge, patrocinara un pacto para erradicar la violencia de las relaciones internacionales. Asimismo, la institucionalización de la cooperación internacional se había materializado poco antes con la fundación de la Sociedad de Naciones en 1919², la organización mundial predecesora de la actual Naciones Unidas. Estas iniciativas mundiales buscaban establecer un marco estable para cimentar la paz conquistada tras el gran trauma que supuso la Primera Guerra Mundial. Momento que aprovechó Briand para presentar su plan sobre Europa, cuyo concepto inicial era muy simple:

“Europa se enfrentaba a problemas continentales específicos y muy peligrosos, que

¹ “En la Asamblea de la Sociedad de Naciones Briand execra con vehemencia la guerra”, *ABC*, 6 de septiembre de 1929.

² Pacto de la Sociedad de Naciones. 28 de junio de 1919.

requerían de una acción común para resolverlos, y alejar el fantasma de la guerra”.

Por tanto, una organización circunscrita a Europa era necesaria para afrontar de manera efectiva los problemas exclusivamente europeos, aunque sin competir ni creando alternativas a la organización mundial predominante, la Sociedad de Naciones. Su objetivo era complementario, con acciones concretas en un ámbito geográfico definido, evitando cualquier competencia o confrontación que afectara al delicado equilibrio internacional del periodo de entreguerras.

Tras el discurso de Briand invocando la unidad de Europa, el gobierno francés preparó un memorándum sobre la organización de un sistema federal para una Unión Europea³, que vio la luz en mayo de 1930⁴, siendo distribuido entre las cancillerías de los 27 miembros europeos de la Sociedad de Naciones⁵. Los gobiernos consultados consignaron sus respuestas expresando su apoyo y sus opiniones sobre la futura organización europea. Ante lo cual la Asamblea General de la Sociedad de Naciones decidió avanzar el en proyecto europeo fundando el 17 de septiembre de 1930 la Comisión para el Estudio de una unión europea con Briand como presidente, y Sir Eric Drummond, Secretario General de la Sociedad de Naciones, como secretario de la nueva comisión⁶. La elección del diplomático británico al frente de la Sociedad de Naciones enviaba dos mensajes claros sobre la nueva institución, su subordinación e incorporación al entramado institucional de la Sociedad de Naciones ya que evitaba la creación de un cuerpo funcional propio y dejaba el secretariado en manos de los burócratas dependientes de Sociedad de Naciones. Pero también este nombramiento resaltaba la importancia que se daba a la nueva Comisión, ya que el máximo responsable de la Sociedad de Naciones se involucraba directamente en la misma desde su génesis.

³ Amar, A. R., “Of sovereignty and federalism”, *Yale Law Journal*, 96 (1986), p. 1.425.

⁴ “Boletín de la Sociedad de Naciones”, *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, Nº A 46, 1930.

⁵ Bélgica, Reino Unido, Checoslovaquia, Dinamarca, Grecia, Italia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, España, Suecia, Suiza, Yugoslavia, Austria, Bulgaria, Finlandia, Luxemburgo, Albania, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, el Estado libre irlandés y Alemania.

⁶ “Official Journal, Suplemento especial. 83”, *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1930.

La primera sesión de la Comisión se celebró tan solo unos días después de su fundación, el 23 de septiembre en la ciudad de Ginebra, comenzando una andadura breve, pero prolífica, hasta la muerte de Briand en 1932, momento en el cual la nueva organización perdió su protagonismo y su empuje decayó significativamente. La Comisión mantuvo su última reunión el 7 de enero de 1938, tras lo cual se convocó una nueva reunión, que nunca llegó a materializarse, disolviéndose de manera definitiva con el colapso de la Sociedad de Naciones en 1947.

Esta investigación se centra en el trabajo realizado por dicha Comisión, sus principales contribuciones al proceso de construcción europea, los obstáculos a los que se enfrentó, las posiciones de los miembros y las causas de su fracaso. A través de un análisis del funcionamiento de esta institución de la Sociedad de Naciones y sus principales áreas de trabajo, se busca identificar aquellos elementos que fueron posteriormente transmitidos al proceso de integración europea tras la Segunda Guerra Mundial.

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El trabajo de la Comisión para el Estudio de una unión europea es tratado de manera tangencial en numerosas obras que analizan la trayectoria histórica del proceso de construcción europea, pero carece de una obra de referencia con un análisis profundo y sistematizado de su labor y significación. Los principales índices académicos mundiales como no incluyen ninguna obra que trate de manera específica y pormenorizada el trabajo de la Comisión, pese a lo prolífero número de publicaciones que se refieren a Briand, especialmente conectadas con su propuesta de 1929 y el Memorándum de 1930, obviando o tratando insuficientemente la creación de la Comisión, su funcionamiento, fracasos y éxitos. Las investigaciones en torno a la Comisión se han englobado en trabajos más amplios, normalmente en torno a la mencionada propuesta de Briand. Al respecto resaltan las aportaciones de Mainzer que ahondan en la idea europea de Briand⁷, Saint Ouen y su estudio sobre la figura de Briand⁸, y Walters y su análisis global sobre

⁷ Mainzer, F., *La unión europea de Aristide Briand en el contexto del período de entreguerras*, VII Congreso de Jóvenes Investigadoras e Investigadores de la Historia Contemporánea, Granada, 2019.

⁸ Saint-Ouen, F., *Les grandes figures de la construction européenne*, Georg, 1997.

la Sociedad de Naciones⁹. Wright investiga la relación de Briand con el canciller alemán Stresemann¹⁰, dando una perspectiva general de las ideas en torno a la creación de la Comisión aquí estudiada. Destaca a su vez la brillante obra de Bariéty sobre Briand y su trabajo en la Sociedad de Naciones¹¹.

Por otra parte, la inclusión de la palabra federal en la propuesta inicial de Briand ha conducido a grandes equívocos historiográficos derivados del análisis superficial e incompleto de la implementación de las ideas de Briand que se materializaron en la Comisión objetivo de esta investigación ya que su carácter nunca fue federal, como se pone de relieve en este trabajo. Briand estuvo al frente de la Comisión, participando de manera activa en sus sesiones, desde su inicio, para ceder el testigo al suizo Giuseppe Motta por motivos de salud en 1932, año en el que finalmente falleció. A partir de este momento, simplemente no hay ningún trabajo relevante que cubra la escasa actividad que la Comisión mantuvo hasta 1938, pero de gran interés académico por las pretensiones de liderazgo asumidas por la Unión Soviética y las reticencias de la mayor parte de los miembros de la Comisión ante esta pretensión.

Por tanto, la carencia de un tratamiento académico pormenorizado y sistemático del trabajo de la Comisión para el Estudio de una unión europea (CEUE), es una laguna importante en el estudio histórico del proceso de construcción europea desde una perspectiva procesal con una visión global del asunto. Esta investigación busca subsanar esta anomalía gracias a las posibilidades ofrecidas por la reciente digitalización de los archivos de la Sociedad de Naciones, que han abierto a esta investigación el acceso a centenares de documentos originales directamente relacionados con el trabajo de la Comisión. Por tanto, el trabajo aquí presentado es fruto de un análisis exhaustivo de las fuentes originales incluidas en el archivo de la Sociedad de Naciones, complementando con otras fuentes secundarias por su gran valor historiográfico.

⁹ Walters, F. P., *A History of the League of Nations*, London, Oxford University Press, 1952, p. 716.

¹⁰ Wright, J., y Wright, J., *One Mind at Locarno? Aristide Briand and Gustav Stresemann. In Mental Maps in the Era of Two World Wars*, London, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 58-76.

¹¹ Bariéty, J., *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe, 1919-1932*, Strasbourg, PU, 2007.

2. ANÁLISIS PRELIMINAR

La Comisión para el Estudio de una unión europea emerge directamente de la propuesta presentada por Briand, tras adaptarse a las sensibilidades particulares de los Estados Miembros invitados, en conveniencia con la Sociedad de Naciones. La llamada inicial a una Europa unida de Briand en 1929 no incluía acciones específicas, ni referencias a su entramado institucional. No obstante, el Memorándum de 1930 ya contaba con una descripción más elaborada de la futura unión federal europea. El documento establecía principios básicos basados en la cooperación entre los participantes, el respeto absoluto por la soberanía nacional, la igualdad de derechos de sus miembros, y el sometimiento pleno a la función internacional ejercida por la Sociedad de Naciones¹². La amalgama de ideas imbuidas en el proyecto contradecía al concepto federal que rotulaba la propuesta, que se materializaba principalmente en dos pilares de carácter federativo, la unión moral de Europa y la inclusión del concepto de solidaridad continental¹³. Por tanto, lejos de ser una propuesta federalista, se identificaba primordialmente con el concepto de cooperación a través de la creación de un fórum europeo donde discutir cuestiones específicas y adoptar soluciones de manera unánime y consensuada.

A nivel institucional, el Memorándum abogaba por la creación de dos instituciones independientes, la Conferencia Europea y el Comité Europeo. La primera tendría un carácter general y estaría compuesta por delegados nacionales de todos los Estados Miembros, Este organismo sería el principal órgano directivo de una unión europea parte de la Sociedad de las Naciones e incluía una presidencia rotatoria de carácter anual, con el objetivo de evitar el predominio de ningún Estado participante. La labor ejecutiva se le otorgaba al Comité Europeo, con un número limitado de miembros que serían elegidos de entre la Conferencia Europea con carácter rotatorio. Las labores otorgadas al Comité Europeo se concentraban en el estudio e investigación de las acciones que deberían acometerse a nivel europeo, y ejecutarlas una vez aprobadas por la Conferencia Europea. Su función originaria se vinculaba con el examen general de los métodos

¹² "Boletín de la...", op. cit.

¹³ Marks, G., "Europe and its empires: From Rome to the European Union", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50/1 (2012), pp. 1-20.

disponibles para crear e implementar el proyecto europeo, su forma y el análisis de las acciones necesarias para facilitar la definición técnica de los elementos constitutivos de una futura unión europea Federal. Una vez establecidos los fundamentos de la futura organización, el Comité debería crear subcomités de carácter técnico para investigaciones específicas que estarían formados por expertos bajo el control de un político¹⁴.

Por último, se resaltaba en el Memorándum la necesidad de contar con una secretaría propia con funcionarios especializados para garantizar la ejecución administrativa de las instrucciones del Presidente de la Conferencia Europea y del Comité Europeo, manejar las comunicaciones entre los gobiernos de los Estados Miembros, la convocatoria y organización de la Conferencia y Comité, la preparación de sus debates, el registro y la notificación de sus resoluciones.

El Memorándum fue enviado a los países europeos que participaban en la Sociedad de Naciones para su estudio. Tan solo el Reino de Yugoslavia y Bulgaria apoyaron completamente el entramado institucional esbozado en el Memorándum basado en Conferencia, Comité y Secretariado, mientras que ni Grecia, ni Albania, se pronunciaron respecto a la organización interna en sus respuestas¹⁵. El resto de los países consultados presentó diversas objeciones y sugerencias. El Reino Unido, el país más poderoso de Europa gracias a su imperio mundial, expresaba su miedo a que la creación de instituciones independientes a nivel europeo generaran confusión con las instituciones existentes en el seno de la Sociedad de Naciones, por lo que proponía su dependencia de la Asamblea General y de los diversos comités ya en funcionamiento en la organización¹⁶. Alemania, el Estado Libre de Irlanda, los Países Bajos y Suecia, pedían que no se crearan nuevas instituciones hasta que fuera estrictamente necesario, pidiendo avanzar cautelosamente en lo referente a una comunidad europea. España, Luxemburgo y Portugal, compartían la visión de postergar el diseño institu-

cional hasta una mayor definición del proyecto europeo. Italia solicitaba la igualdad absoluta entre los miembros de la futura organización a nivel institucional, lo que impedía la creación del planeado Comité con un número reducido de miembros y eliminaba cualquier carácter federal del entramado institucional. El gobierno húngaro se quejaba de la falta de igualdad entre vencedores y vencidos de la Gran Guerra en el funcionamiento de la Sociedad de Naciones, y el posible paralelismo que se podría implementar en las nuevas instituciones europeas. Dinamarca abogaba por reuniones regulares y frecuentes de las instituciones para imbuir un carácter dinámico a la posible organización europea, rechazando el modelo basado en conferencias especiales para tratar casos específicos, y proponía que las reuniones se concatenaran con las de la Asamblea General de la Sociedad de Naciones, para así racionalizar los viajes de las delegaciones nacionales. Finlandia proponía que, en lugar de un comité político permanente, el Ministro de Relaciones Exteriores del país cuyo representante hubiera sido elegido Presidente de la Conferencia, y su propio funcionariado nacional, actuaran como vínculo de enlace entre conferencias y realizaran las labores administrativas necesarias. La confusión se incrementaba en lo referente a la creación de comités específicos de carácter técnico, su composición, funciones y colaboración o dependencia de los comités ya existentes en la Sociedad de Naciones, ya que la opinión de cada país difería. Aunque la inmensa mayoría de los países consultados incidía en la necesidad de subordinar de manera clara la nueva organización europea a la Sociedad de Naciones, lo que impedía de manera implícita la creación de instituciones autónomas¹⁷.

Pese a las divergencias expresadas, el acuerdo alcanzado entre todos los participantes se tradujo en la creación de la Comisión para el Estudio de una unión europea, como parte subordinada del organigrama de la Sociedad de Naciones. La CEUE incluyó elementos del propuesto Comité Europeo y también de la Conferencia Europea. Sus miembros eran delegados de todos los Estados participantes, su presidencia era rotaria, aunque Briand la ocupó consecutivamente durante dos años para cederla posteriormente por motivos de salud. Sus funciones incluían el estudio e investigación de los campos de desarrollo europeo, como reflejaba el Memorándum entre

¹⁴ Whitton, J. B., "The Briand Plan for European Union", *Current History and Forum*, 32/6 (1930), p. 1.176.

¹⁵ Kistskis, Dimitri, "La Grèce et le projet Briand d'Union européenne", *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*, 12/3 (1965), pp. 203-218.

¹⁶ Daddow, O., "Interpreting the Outsider Tradition in British European Policy Speeches from Thatcher to Cameron", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53/1 (2015), pp. 71-88.

¹⁷ "C-704-1930-III", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1930.

las labores del Comité ejecutivo. A nivel administrativo, la CEUE estaba en manos del funcionario de la Sociedad de Naciones. Igualmente, a nivel presupuestario, dependía de las asignaciones incluidas en las cuentas anuales de la organización internacional. Incluso, en sus primeros meses de funcionamiento, antes de recibir su propia asignación, se tuvo que realizar un suplemento presupuestario de 28000 francos de oro para cubrir sus gastos de funcionamiento y que se desglosaban de la siguiente manera:

- 17 000 francos para los gastos generados por las sesiones de la Comisión.
- 8 000 francos para impresión de material.
- 3 000 francos para gastos varios¹⁸.

Se esperaba que este dinero fuera suficiente para un periodo de un año, pero 6 meses después se requirieron 100 000 francos adicionales para garantizar el funcionamiento de la Comisión Europea¹⁹. Por tanto, la inversión fue considerable si tenemos en cuenta que la Comisión tenía acceso a los servicios de todos los comités englobados en la Sociedad de Naciones sin ningún coste adicional.

Finalmente, para participar en la CEUE, como institución dependiente de la Sociedad de Naciones, era imprescindible pertenecer a la organización²⁰, lo cual excluía a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Islandia²¹, Turquía y la ciudad de Danzig²², áreas que generaron tensiones dentro de la organización por distintos motivos.

3. EL TRABAJO DE LA COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE UNA UNIÓN EUROPEA

La primera reunión de la CEUE se celebró el 23 de septiembre de 1930 en Ginebra, concatenán-

¹⁸ "C-609-M-236-1930-X", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1930.

¹⁹ "C-379-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

²⁰ "C-693-M-290-1930-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1930.

²¹ Islandia aceptó la invitación para acudir a la tercera reunión de la Comisión Europea en mayo de 1931.

"G-188-M-71-1631-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

²² La Ciudad de Danzig fue invitada a participar en la Comisión Europea respetando su estatus especial y los acuerdos con Alemania y Polonia, en marzo de 1931. "C-207-M-85-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

dose con la Asamblea General de la Sociedad de Naciones, con la que compartía instalaciones, funcionariado y, parcialmente, miembros. El objetivo primigenio era establecer las pautas del funcionamiento general de la CEUE, empezando por la elección de su presidente, Aristide Briand. Su candidatura fue presentada por Arthur Henderson, representante del Imperio Británico, y fue aprobada de manera unánime por todos los delegados presentes. En su primera interpelación a la CEUE, Briand enfatizó el objetivo fundamental de la nueva organización, la paz en Europa. Además de resaltar la subordinación plena a la Sociedad de Naciones (SN), cuyo objetivo final era idéntico, la paz, pero con un carácter mundial. Tras lo cual se eligió como secretario de la Comisión a Sir Eric Drummond, Secretario General de la Sociedad de Naciones, que también fue aclamado de manera unánime. Su elección cimentaba la imbricación de la CEUE en el seno de la SN.

En cuanto a la composición de la Comisión, Briand propuso que cada Estado designara un representante y un asistente, proposición también aprobada de manera unánime. A continuación, se esbozó el funcionamiento de la Comisión al solicitar a los delegados que sopesaran las prioridades de sus países, lo consultaran con sus gobiernos y remitieran notificaciones oficiales a la Secretaría General para que se incluyeran en la agenda de la siguiente reunión de la CEUE, que se realizaría en enero de 1931. Con la información proporcionada por los Estados Miembros se discutirían de manera adecuada todas las opiniones y sensibilidades. Asimismo, la Secretaría enviaría dichos documentos a todos los gobiernos participantes para que se prepararan de antemano los previsible debates y así dinamizar las discusiones y facilitar la toma de decisiones cuando fuera pertinente. Los gobiernos tenían derecho de réplica, que, tras ser enviada al presidente de la Comisión, debía ser incluida en la agenda de la siguiente reunión y enviada a los gobiernos de los países miembros para que estuvieran al tanto y pudieran preparar su posición. Al mismo tiempo, la Comisión tenía el derecho, con el permiso del Secretario General, de encargar investigaciones a otros comités especializados de la Sociedad de Naciones sobre temas concernientes a Europa, distribuyendo posteriormente los resultados entre sus miembros. Por tanto, la cantidad de información generada era muy alta, abarcando diversas temáticas y englobando numerosos comités de importancia dentro de la SN. La pro-

pia CEUE se dividió en distintas secciones para abarcar todas las necesidades inmediatas de Europa, como la crisis agraria de Europa central o los problemas aduaneros. Los comités incluidos en la Comisión Europea, que proporcionan una visión general de sus prioridades, fueron:

- Comité de desempleo.
- Subcomité de crédito agropecuario.
- Subcomité de coordinación sobre cuestiones económicas.
- Comité organizador
- Comité para el estudio del problema de la exportación de cosechas futuras de cereales.
- Comité de expertos económicos.
- Subcomité de relaciones laborales.
- Subcomité de examen de cuestiones financieras.
- Comité especial para estudiar la extensión de un sistema de especial para productos agrícolas diferentes de los cereales.
- Comité especial para estudiar un pacto de no agresión económica.
- Comité de problemas de crédito.
- Comisión de expertos en tabaco²³.

Finalmente se abordaron temas más específicos, como la posibilidad de que cualquier miembro de la Sociedad de Naciones pudiera asistir a las reuniones públicas de la Comisión como invitado²⁴, y la elección del nombre de la nueva Comisión. El Secretario General de la Sociedad de Naciones propuso dos alternativas, la Comisión de una unión europea, o la Comisión de Estudio para una unión europea. El delegado italiano, M. Scialoja, fascista convencido y colaborador estrecho de Mussolini, mostró su preferencia sobre la segunda opción por su menor envergadura política. Su predilección fue aceptada unánimemente por el resto de los delegados, aún titubeantes sobre la función y poder que la nueva organización debería asumir. Aristide Briand reflexionaba sobre el modesto nombre elegido, que expresaba un carácter preliminar y temporal, pero que

²³ "C-99-M-99-1945-V", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1945.

²⁴ Derecho que ejercieron con frecuencia Japón, China y Canadá.

abría las puertas al desarrollo de una unión europea en un futuro cercano en sus deseos más profundos²⁵.

La Comisión Europea no investigó el marco conceptual de la organización ni sus necesidades como estaba previsto inicialmente. El entorno inestable provocado por la crisis económica y su rápida expansión hicieron que el trabajo de la CEUE fuera retroactivo en lugar de proactivo, intentando resolver las crisis concatenadas que finalmente derivaron en la Segunda Guerra Mundial²⁶. Conjuntamente, la logística limitada de la época, incapacitaba a la nueva organización para tomar decisiones rápidas y efectivas. Circunstancias que influyeron enormemente en que las actividades de la CEUE durante toda su existencia nunca fueran más allá de la cooperación básica para resolver los problemas europeos inmediatos, y la falta de propuestas para un marco común estable a largo plazo.

Los cuatro siguientes meses de trabajo se enfocaron en cuestiones técnicas utilizando los trabajos previos de tres comités ya existentes, pertenecientes a la Sociedad de Naciones, bajo la supervisión del Secretario General de la organización internacional:

- Comité Económico y Financiero: Incidiendo en la necesidad de facilitar el flujo de crédito de Europa Occidental hacia el centro y este europeo, además de dotar de una mayor unidad al mercado europeo.
- Comité de Comunicación y Transporte: Enfocándose en las condiciones de radiodifusión europea, tráfico vial, cooperación en transporte aéreo y unificación del derecho fluvial europeo.
- Comité de Salud: Una parte sustancial del trabajo de este comité se había realizado en Europa, en parte porque los principios modernos de higiene y medicina preventiva eran allí más relevantes que en otras partes del mundo, y porque la Gran Guerra tuvo una influencia especialmente perjudicial en las condiciones de salud en Europa. Lo que

²⁵ "C-565-M-225-1930-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1930.

²⁶ Cloet, Q., "Two sides to every story (teller): competition, continuity and change in narratives of European integration", *Journal of Contemporary European Studies*, 25/3 (2017), pp. 291-306.

exigió la inmediata aplicación de medidas correctivas.

También se ofreció a la Comisión Europea, por parte del Secretario General, el acceso a los trabajos previos de los comités relacionados con cuestiones humanitarias y con la propiedad intelectual, debido al impacto que su trabajo tenía en Europa²⁷. El director de la Organización Internacional del Trabajo envió un informe a la CEUE sobre los aspectos que su institución cubría y que podían ser de interés para la nueva Comisión Europea, principalmente aspectos relacionados con la libre circulación de trabajadores y de personas²⁸. Por tanto, se ponía a disposición de la recién creada Comisión para el Estudio de una unión europea, el trabajo desarrollado previamente en el seno de la Sociedad de Naciones, en un intento de racionalizar los recursos disponibles. La colaboración abiertamente otorgada por el Secretario General de la Sociedad de Naciones priorizaba a la CEUE sobre otros organismos de la organización, subordinando numerosos comités, incluidos los más importantes, a la cuestión europea, y dotando a la Comisión de un papel influyente tan solo por debajo del Consejo y la Asamblea General. Por tanto, el trabajo de la CEUE no comenzó desde la nada y pudo aprovechar los esfuerzos anteriores para potenciar su actividad futura.

La segunda reunión de la CEUE, del 16 al 21 de enero de 1931, supuso el inicio efectivo de la actividad de la organización europea. Las resoluciones adoptadas reflejan lo que sería el trabajo posterior de la Comisión, al definir los principales campos de actuación en los que se pensaba que Europa necesitaba de una acción común. El mismo Briand, enviaba solemnemente un documento con estas prioridades al Consejo de la Sociedad de Naciones y a los gobiernos de los Estados Miembros, para que actuaran en consecuencia. El escrito incluía las siguientes prioridades:

- Estudio del impacto de la crisis económica mundial en Europa, invitando a participar a la URSS y a Turquía como observadores, pese a no ser miembros de la CEUE. La URSS envió una misiva quejándose de su exclusión del proyecto europeo como miembro de pleno derecho dado el carácter europeo

²⁷ "C-693-M-290-1930-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1930.

²⁸ "C-39-M-16-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

del país²⁹. Aunque el gobierno turco expresaba su satisfacción en otra misiva en la que se pedía que su soberanía nacional no se viera afectada por su estatus de observador³⁰.

- Problemas de exportación de grano: Se enfatizaba la necesidad de establecer un Comité para estudiar todas las medidas capaces de resolver la crisis agraria, incluidos acuerdos arancelarios. Este Comité estaría compuesto por once miembros, los representantes de Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Estonia, Francia, Alemania Gran Bretaña, Italia, Noruega, Suiza y Yugoslavia. El nuevo Comité tendría el apoyo pleno del entramado institucional de la SN y el apoyo externo del Instituto Internacional de Agricultura, localizado en Roma.

- Crédito agrícola: El Comité Financiero de la Sociedad de Naciones había realizado un informe pormenorizado que fue presentado por su presidente, el señor Suvich, ante la CEUE³¹. La Comisión requería que continuará con su investigación, profundizándola y presentando alternativas al caos imperante. Paralelamente, la Comisión decidió crear un nuevo comité de once miembros, incluyendo representantes de Bulgaria, Dinamarca, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Hungría, Italia, los Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia, para vigilar el trabajo del Comité Financiero. El objetivo era supervisar el trabajo del Comité para que un programa detallado, tanto financiero como legal, pudiera presentarse ante el Consejo de la Sociedad de Naciones en su siguiente sesión, prevista para mayo de 1931.

- Trabajar para hacer efectiva la entrada en vigor de la Convención Comercial del 2 al 4 de marzo de 1930 y así potenciar un mercado europeo.

- La creación de un nuevo Comité de Organización para que se encargase de todas las cuestiones de protocolo, funcionamiento interno y agenda. Los miembros de este nuevo comité serían representantes del Imperio Británico, Dinamarca, Finlandia,

²⁹ "C-156-M-53-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

³⁰ "C-184-M-70-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

³¹ "C-144-M-45-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

Francia, Alemania, Grecia, Italia, Yugoslavia, Polonia, Portugal, España y Suiza. Tan solo dos días después, el Consejo de la Sociedad de Naciones, sancionó positivamente este nuevo comité cuya primeras acciones fueron la elección de su presidente, el suizo Giuseppe Motta, y la regulación de las relaciones entre la CEUE y la Sociedad de Naciones, y con países europeos no miembros de la misma³².

El alegato final de Briand en esta segunda reunión fue un claro mensaje sobre las expectativas creadas en torno a la organización y sus retos, acentuados por la inestabilidad económica y el malestar social causado por la depresión económica mundial. El político francés afirmaba vehementemente que el mejor servicio que podía prestar la Comisión Europea era mejorar la situación económica como garantía firme de la paz europea³³. A partir de ese momento el trabajo de la CEUE se centró en dos áreas generalistas, la agricultura y la economía, dejando completamente de lado los aspectos políticos y tratando otros temas menores de manera accesoria.

3.1. Agricultura

La Gran Guerra influyó significativamente el posterior desarrollo del sector agrícola europeo. Mercados entrelazados sufrieron grandes tensiones al desaparecer los poderes políticos que los sustentaban, produciéndose una disrupción entre productores y los consumidores finales³⁴. Simultáneamente se produjo una globalización económica mundial, especialmente agrícola, gracias al abaratamiento de los costes de transporte y la mejora de la competitividad de productores internacionales. Países europeos importantes, como el Reino Unido, encabezaban grandes imperios mundiales donde satisfacían su demanda interna de productos primarios, relegando la producción europea como proveedor secundario. Otros países, como España y Portugal, priorizaban las importaciones de sus antiguas colonias sobre las europeas, siendo Francia el mayor protector de sus productores nacionales. Por tanto, el incremento de la oferta, la gran cantidad de grano disponible a nivel global,

contrajo el precio final de los productos agrarios ante la incapacidad de la demanda de absorber la totalidad de la producción. Un fenómeno que se vio acentuado por las buenas cosechas europeas de finales de los años 20 y principios de los 30, y por el reingreso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas al mercado internacional, tras unos años de aislamiento debido a la guerra civil que asoló el país. El premio Nobel de la paz de 1922, el noruego Fridtjof Nansen enfatizaba lo chocante de la situación, ya que millones de personas morían de hambre en la URSS mientras el país contribuía a aumentar la oferta de un mercado internacional de cereales ya saturado, con la consiguiente bajada de precios³⁵. Al respecto del comportamiento soviético se podrían esgrimir razones financieras, como la necesidad perentoria de divisas, o sociales, como las dificultades generadas por la colectivización de la propiedad agraria, pero ninguna puede explicar que tantas vidas desaparecieran a causa del hambre mientras que el mercado internacional sufría de un exceso contrastado en la oferta de cereales. En el seno de la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen, trató de paliar la hambruna en Ucrania aunque sin grandes resultados para su propia frustración, pese a su positiva experiencia previa humanitaria en el sur de la URSS en la región del Volga³⁶.

Un tercer elemento clave fue la crisis económica mundial que se tradujo en un nacionalismo económico en aras de la protección de la economía doméstica a través de altos aranceles fomentando la producción doméstica al encarecer los productos foráneos³⁷.

La concomitancia de elementos negativos condujo a una enorme crisis agraria en Europa que afectó sustancialmente a los países productores de grano de Europa central y del este, afectando a la estabilidad social del continente debido a la importancia de la agricultura en Europa, que aun representaba la mayor actividad económica. Los descensos en el precio del trigo de 1929 a 1930 del 50%, y un recorte aún mayor en otros tipos de cereales, era inasumible por los productores europeos cuyos costes eran mayores al precio final de venta. Esta situación anómala incremen-

³² "C-204-M-82-1931-VII.", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

³³ "C-114-K-41-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

³⁴ Heinemeyer, H. C., "The treatment effect of borders on trade. The Great War and the disintegration of Central Europe", *Cliometrica*, 1/3 (2007), pp. 177-210.

³⁵ Fortanet, I., "Honoris causa speeches: An approach to structure", *Discourse studies*, 7/1 (2005), pp. 31-51.

³⁶ "C-173-M-92-1922", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1922.

³⁷ Boyce, R., "Aristide Briand: defending the Republic through economic appeasement", *Histoire@ Politique*, 1 (2012), pp. 71-93.

tó sus necesidades de capital para refinanciar la deuda acumulada y acometer mejoras en sus explotaciones que permitieran reducir los costes de producción para adecuarse a las condiciones del mercado internacional³⁸.

La interconexión del sector agrícola y sus problemas estructurales, unido a la ineffectividad de las medidas nacionales parciales para afrontar un problema global, eran la razón principal para que se promoviera una respuesta común para afrontar el problema, un mercado común agrícola europeo. Propuesta presentada ante la Comisión Europea por el Ministro de Exteriores alemán, Julius Curtius, y que fue apoyada por distintos delegados, como el estonio o el rumano, en la segunda reunión de la CEUE de septiembre de 1931. Aunque pronto la propuesta fue parcialmente substituida por enfoques sectoriales, con más posibilidades de éxito en una atmósfera geopolítica poco amigable para soluciones globales³⁹. Por tanto, el trabajo de la Comisión Europea se enfocó en soluciones sectoriales para problemas parciales dentro de una situación global de crisis. Las cuestiones más trabajadas fueron la falta de financiación, la crisis del sector del cereal, el transporte europeo de productos agrícolas, la producción mediterránea, el paro agrario (especialmente importante porque el sector industrial se encontraba en una profunda crisis y no podía absorber la mano de obra excedente, creando así grandes bolsas de pobreza e inestabilidad social y fomentando la emigración), o incluso el tratamiento de productos específicos, como el tabaco, de gran importancia para los agricultores europeos de la época.

3.2. Créditos agrícolas

Aristide Briand resaltó la necesidad tajante de ofrecer soluciones a los agricultores debido a la ansiedad de algunos Estados Miembros de la Comisión Europea, que el mismo justificaba por el impacto negativo y pernicioso para la economía y la sociedad europea originado por la falta de financiación del sector agrícola. Briand definió el problema del crédito como uno de los dos mayores retos de Europa junto con los problemas económicos derivados de la gran crisis. Por tanto, urgía a los miembros del proyecto común europeo

a encontrar soluciones para ayudar a través de la cooperación a aquellos países especialmente afectados.

Johan Ludwig Mowinckel, delegado noruego en la CEUE, reprobó a Briand la carencia de aportes prácticos para solucionar el problema del acceso a la financiación agrícola, pese a mencionarlo en numerosas ocasiones durante su discurso inaugural de la segunda reunión de la Comisión en 1931. El lamento sobre la imprecisión de Briand se complementaba, con la afirmación de que una solución práctica representaría un avance muy importante en la creación de una unión europea. Europa solo tendría sentido si los resultados de sus esfuerzos conjuntos beneficiaban a la sociedad, y dado el carácter predominantemente agrario de gran parte del continente, era un buen campo para demostrar la efectividad del trabajo agregado, fomentando así la asociación de los europeos.

El señor Procopé, representante de Finlandia, también se refirió al tema al identificar el problema con la necesidad de aumentar el poder adquisitivo de los agricultores para mejorar la economía en general. Además, establecía una clara diferenciación en dos zonas, Europa central y del este, exportadora de cereales, y los Estados del norte y este donde, aunque no eran exportadores, la agricultura representaba la principal actividad nacional. El análisis del gobierno finlandés incluía una referencia a la exposición presentada por el delegado letón, representante del Subcomité de Expertos Agrícolas, sobre la constitución de un Banco Europeo de Agricultura que, sobre la base de un sistema hipotecario común, se esforzara para promover préstamos a los agricultores. El país Nórdico se mostraba partidario de tal iniciativa y pedía que se incluyera dentro de la Comisión de Estudios para una unión europea. El representante rumano, el Sr. Titulesco, también hacía hincapié en la necesidad de solucionar el problema del crédito agrícola, priorizándolo sobre cualquier otra materia en Europa. De acuerdo con su exposición, los debates y discusiones eran muy enriquecedores, pero urgía a desarrollar acciones prácticas e inmediatas para paliar la nefasta situación de los agricultores.

El Dr. Curtius, delegado germano, expresaba la posición crítica de su gobierno sobre la organización de un sistema de créditos agrarios, que no sería más que una solución temporal carente de efectividad sin acciones complementarias enca-

³⁸ Aparicio, G., y Pinilla, V., "International trade in wheat and other cereals and the collapse of the first wave of globalization, 1900–38", *Journal of Global History*, 14/1 (2019), pp. 44-67.

³⁹ "C-144-M-45-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

minadas a la creación de un mercado común en Europa⁴⁰.

El Comité Financiero de la Sociedad de Naciones (CF) elaboró un informe sobre la situación del crédito agrícola a petición de la CEUE, que fue presentado en la segunda sesión por su presidente, el italiano Fulvio Suvich. El estudio emanaba de trabajos anteriores elaborados por la Conferencia de Varsovia de 1922, informes del Instituto Internacional de Agricultura, y trabajos previos de carácter técnico del mismo Comité. El dossier resaltaba que la falta de confianza de los inversores había retraído la oferta crediticia⁴¹.

La cuestión del crédito agrícola se convirtió en parte central del trabajo de la Comisión Europea, dedicando mucho de su tiempo a la búsqueda de una solución que mejorase la situación rural en Europa, e influyese positivamente en la estabilidad social del continente. Tanta energía invertida se vio recompensada con una propuesta práctica, realista y teóricamente efectiva en la tercera reunión de la Comisión Europea en mayo de 1931, la creación de una Compañía Internacional de Crédito Hipotecario Agrícola. Los objetivos del nuevo banco europeo, participado por todos los miembros de la Comisión Europea, se basaban en dos premisas:

- Facilitar préstamos a largo plazo con amortización, o préstamos a medio plazo con o sin amortización, a compañías o instituciones de crédito hipotecario o agrícola.
- Crear y negociar bonos, con sumas reembolsables que no pudieran exceder la cantidad de las deudas de las compañías nacionales con la nueva institución⁴².

El mismo Aristide Briand exhortaba a los Estados europeos a combinar sus esfuerzos para la implementación efectiva de la nueva institución, por su gran potencial para unir a los europeos en la solución de un problema común⁴³. Pese a que, en 1932, el Consejo de la Sociedad de Naciones en una comunicación a la CEUE, resaltaba que 24 países europeos habían firmado la convención para la creación del nuevo banco europeo, este

todavía no había sido implementado. Algo que en realidad nunca ocurriría por los números obstáculos derivados de la Gran Depresión y la creciente desconfianza entre los países europeos⁴⁴, que en algunos casos optaron por implementar localmente el mismo modelo de banco agrario en sus mercados nacionales.

Finalmente, en un intento de salvar la financiación agrícola, se propuso la creación de un simple fondo para la rehabilitación monetaria y financiera de los países de Europa central y del este, incluyendo la mejora de sus condiciones agrarias⁴⁵. Aunque se trató de otra medida que nunca llegó a hacerse efectiva. El enorme esfuerzo a nivel europeo para solucionar el problema del crédito agrario refleja las debilidades de una organización dependiente de satisfacer a todos sus miembros e incapaz de implementar medidas mayoritariamente consensuadas como la aprobación por parte de 24 miembros de un total de 27, pero no unánimemente, apoyadas por los participantes.

3.3. Excedentes de la cosecha de cereales

En un primer acercamiento al tema, la Comisión Europea patrocinó una reunión entre los países productores y los consumidores de cereales en Europa, como foro de discusión con el objetivo de acercar posturas y fomentar un espacio europeo en referencia a la exportación y consumo de grano⁴⁶. Ante la falta de acuerdos, la CEUE creó un comité específico para tratar el tema, el Comité para el Estudio del Problema de la Exportación de Excedentes de Cereales de Futuras Cosechas, que se reunió por primera vez en París del 26 al 28 de febrero de 1931.

Aunque las enormes diferencias entre los miembros de la Comisión Europea las evidenció el gobierno del Reino Unido, al rechazar su participación en una solución exclusivamente europea debido a las dificultades que atravesaban Canadá, Australia e India, proveedores tradicionales de cereales al Reino Unido⁴⁷. El modelo elegido para Europa basado en la cooperación significaba unanimidad entre todos los países partici-

⁴⁰ "C-338-M-151-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁴¹ "C-206-M-84-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁴² "C-199-M-155-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁴³ "C-560-1931-II-A", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁴⁴ "C-14-M-9-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁴⁵ "C-666-M-324-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁴⁶ "C-206-M-84-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁴⁷ "C-296-M-138-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

pantes, dificultando la toma de decisiones entre los divergentes intereses de sus 27 miembros, lo que, unido a la importante influencia internacional británica, imposibilitaba la implementación de ningún acuerdo ambicioso.

La Comisión Europea en un informe de mayo de 1931 propuso el estudio de un régimen preferencial agrícola en Europa de carácter temporal para solucionar la situación anormal de los países de Europa central y del este⁴⁸. La temporalidad del acuerdo se establecía para evitar vetos, como el anterior británico a la creación de un mercado común europeo de productos agrícolas, aunque tampoco cuajó por las mismas razones, la globalización y los intereses europeos fuera del continente, unido al nacionalismo económico imperante.

Ante la situación generalizada de crisis, se pidió a la Comisión la expansión del propuesto régimen preferencial para cereales a más productos, como los mediterráneos. El gobierno de Grecia defendió frente a la Comisión Europea la necesidad de ayudas para la agricultura mediterránea. Karamanos, director general del ministerio de agricultura heleno, ponía de relevancia que el 65% de la población del país era rural, por lo que la crisis agraria era una crisis nacional. Por tanto los bajos precios de los productos agrarios y el desplome de las exportaciones de sus principales productos, tabaco, aceite de oliva, vino y pasas, solicitando asistencia a la Comisión Europea⁴⁹. El presidente, Giuseppe Motta, solicitó al Consejo de la Sociedad de Naciones la creación de un nuevo comité para el estudio de la extensión del sistema preferencial a otros productos más allá de los cerealísticos. La sugerencia fue aprobada⁵⁰ incluyendo dos nuevos productos para su estudio, el tabaco y las pasas⁵¹.

La persistencia de la crisis agraria y el continuo bloqueo a soluciones comunes a nivel europeo forzó una solución alternativa, la firma, bajo la supervisión de la Comisión, de acuerdos preferenciales bilaterales y de carácter temporal. El sub-comité agrario de la Comisión Europea estudió los acuerdos comerciales firmados entre

Alemania y Rumanía del 27 de junio de 1931⁵² y entre Alemania y Hungría ese mismo mes⁵³, encontrándolos satisfactorios. A partir de 1932 Francia lideró la firma de estos acuerdos preferenciales, como el firmado el 11 de junio de 1932 con Yugoslavia y Rumanía⁵⁴ relativo a las cuotas de importación de productos cerealísticos, y donde se encuentran detallados los productos y cantidades que estos dos países podrían exportar a Francia con unas condiciones especiales en sus aduanas. Un acuerdo similar fue firmado ese mismo verano entre Francia y Hungría⁵⁵.

La iniciativa no tuvo un impacto efectivo y los acuerdos bilaterales preferenciales no ofrecieron esa solución europea que se buscaba desde la Comisión, pese a persistir en el tiempo, como reflejan la firma de acuerdos similares hasta en 1937, cuando Francia otorgó hasta una reducción del 80% en las tarifas aduaneras para ciertos productos agrarios procedentes del Reino de Yugoslavia⁵⁶ y de Austria⁵⁷, prácticamente en los albores de la Segunda Guerra Mundial. Este tipo de arreglos pone de relieve la dificultad de impulsar soluciones comunes aceptadas unánimemente por los 27 miembros de la Comisión Europea, porque si era posible impulsarlos a nivel bilateral, pero imposible a nivel multilateral. Es un reflejo claro de la inconsistencia de las fundaciones de la organización cuya constitución en sí misma constituía un obstáculo para su efectividad. Otro modelo alternativo, con quizás menos miembros o un sistema basado en la toma de decisiones a través de una mayoría cualificada habría sido mucho más efectivo.

La Comisión Europea siguió trabajando respecto a este problema con más iniciativas, más propuestas y nuevos comités, de manera constante hasta 1935, pero sus resultados fueron los mismos, incapacidad para un acuerdo común que satisficiera a todos sus miembros.

⁴⁸ "C-395-M-158-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁴⁹ "C-681-M-287-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁵⁰ "A-75-1931-II-B, resolución 2", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁵¹ "C-685-M-291-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁵² "C-503-I/I-210-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁵³ "C-507-M-210-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁵⁴ "C-517-M-256-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁵⁵ "C-608-M-300-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁵⁶ "C-141-M-90-1937-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1937.

⁵⁷ "C-211-M-154-1937-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1937.

3.4. La integración económica

El fin de la Gran Guerra trajo un rediseño del mapa político europeo con la desaparición de imperios, la mutilación territorial de países y la creación de nuevos Estados en Europa. Esta redefinición de las fronteras geopolíticas afectó al espacio económico europeo con la implantación de mercados nacionales, no estancos, pero sí diferenciados, lo que añadía obstáculos al desarrollo económico. Las tensiones generadas por esta situación surgieron ya a principios de los años 20, y se vieron agravadas por la crisis económica mundial iniciada en 1929 y que se extendió durante la siguiente década. La respuesta mayoritaria a la crisis fue la protección de los productores locales a través de un nacionalismo económico basado en la imposición de altos aranceles aduaneros, lo que fragmentó aún más el mercado europeo y acentuó la crisis. La adopción de medidas similares a nivel mundial, como el incremento del proteccionismo norteamericano, añadió más presión a un sistema económico altamente inestable y frágil.

Pese a que el proceso iniciado por Briand fue ligeramente anterior al estallido de la crisis en la bolsa de Nueva York, la economía ya ocupaba un lugar privilegiado en su propuesta por motivos prácticos. Los países europeos asistían al nacimiento de dos potencias mundiales, los Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión Soviética, y se pensaba que gran parte de su poder residía en sus mercados domésticos, enormes en comparación con la fragmentada situación económica de Europa. Lo que les otorgaba un músculo económico determinante para sus pretensiones hegemónicas en el campo de las relaciones internacionales. De acuerdo con este razonamiento, Europa debía ampliar su mercado para poder competir con estos dos poderes, adquiriendo el potencial económico que le permitiera financiar una hegemonía en declive.

Asimismo, el objetivo primordial de la llamada europea de Briand era asegurar la paz en Europa, y no había mejor manera de hacerlo que promoviendo la prosperidad económica de los europeos. Se esperaba que la creación de un mercado europeo generara beneficios considerables teniendo en consideración el modelo de economía de escala imperante, donde la producción había alcanzado unos niveles que no podían

ser absorbidos por los mercados nacionales⁵⁸. Entonces, para una optimización económica de los recursos se necesitaba incrementar la demanda para adecuarla a la oferta. Se esperaba que la bonanza económica traería a Europa estabilidad social, bloquearía aventuras revolucionarias y mejoraría las relaciones entre los gobiernos europeos por su interdependencia mercantil. La estabilidad social dependía enormemente de la tasa de empleo y la capacidad de generar nuevos puestos de trabajo que absorbieran a la masa de desempleados antes de que llegaran a una situación insoportable que los empujara hacia soluciones radicales revolucionarias. Se esperaba que la integración económica europea incrementaría la actividad económica, creando paralelamente empleos estables y de calidad. Asimismo, el abandono del mercantilismo y de la utilización de la economía como una herramienta de agresión, necesitaba de un marco común que regulara las relaciones económicas entre los países europeos y facilitara la resolución pacífica de los conflictos, reduciendo así las posibilidades de crisis económicas y desestabilización social provocadas por razones de política internacional.

3.5. El Mercado Común Europeo

Las razones para la creación de un mercado europeo eran de fundamento, y el reto se incluyó desde un primer momento en la propuesta original de Briand. Aunque la Comisión Europea no empezaría a trabajar seriamente en el tema hasta 1931 y abandonaría esta posibilidad a finales de 1932. De acuerdo con el funcionamiento interno de la CEUE, las contribuciones de los Estados Miembros eran fundamentales para el desarrollo de nuevas iniciativas. Así, el gobierno alemán, en abril de 1931, instaba a la organización un mayor desarrollo de cuestiones económicas a nivel europeo⁵⁹. Concretamente, Alemania solicitaba:

- La implementación de un sistema aduanero común en Europa.

⁵⁸ Troitiño, D. R., "Jean Monnet before the first European Community: a historical perspective and critic", *Trames*, 21/3 (2017), pp. 193-213.

⁵⁹ Bohling, J., "Colonial or Continental Power? The Debate over Economic Expansion in Interwar France, 1925-1932", *Contemporary European History*, 26/2 (2017), p. 217.

- Exención aduanera de combustible para vehículos automotores que cruzaran fronteras europeas por tierra, agua y aire⁶⁰.

Se trata de medidas parciales pero orientadas a una posición europea en materia económica. Al respecto, el Gobierno alemán firmó un acuerdo de unión aduanera con Austria⁶¹, revelando la mayor efectividad de los acuerdos bilaterales. Aunque nunca llegó a implementarse por la oposición de los poderes Occidentales temerosos de la posible absorción de Austria en el seno de una Alemania renacida.

El trabajo inicial de la Comisión se enfocó en la ejecución de la Convención Comercial del 24 de marzo de 1930, que reducía las tarifas al comercio europeo. Pese al acuerdo original de los participantes, un año después de su firma seguía sin implementarse. De los 26 países europeos representados por delegaciones en la Conferencia, 8 no firmaron la Convención en absoluto, y de los 18 estados signatarios, solo 11 habían depositado los instrumentos de ratificación en el momento de la sesión de enero de la Comisión Europea: Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Suiza. El Gobierno de los Países Bajos había depositado el instrumento de ratificación el 10 de marzo, y España había presentado una demanda para adherirse a la Convención. Importantes adhesiones o ratificaciones (por ejemplo, las de Austria, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Polonia, etc.) aún estaban pendientes, aunque el parlamento germano había aprobado la Convención, pero incluso esto no mejoró sustancialmente la situación mientras faltaran las ratificaciones y adhesiones restantes. Además, las negociaciones bilaterales para la reducción de aranceles, de las cuales algunos países dependían para su adhesión a la Convención, no estaban lo suficientemente avanzadas como para permitir a estos países la inmediata entrada en vigor del acuerdo⁶².

Durante la discusión en el seno de la Comisión Europea al respecto, quedó claro que prevalecían dos opiniones diferentes. Por un lado, hubo quienes sostuvieron que, tal como se celebró la Convención por un período fijo que finalizaba el

31 de marzo de 1931, la entrada en vigor debía tener lugar antes de la expiración de este período y, por lo tanto, a más tardar el 31 de marzo. Por otro lado, alternativamente se sostuvo que era posible mantener la Convención en un estado de lo que podría llamarse “animación suspendida” y que una decisión con respecto a su entrada en vigor podría tomarse después del 1 de abril de 1931. La Comisión Europea decidió otorgar una nueva oportunidad a la Convención, pese a que los impuestos aduaneros entre los países europeos habían sido incrementados en vez de ser reducidos. Por tanto, se decidió enfocarse en dos puntos fundamentales:

- Realizar un llamamiento sincero a todos los Estados europeos para que hicieran todo lo posible por no agravar la situación imperante en el ámbito de los aranceles aduaneros y para que aplicaran los principios del Convenio Comercial de marzo de 1930.
- Urgir a los gobiernos interesados en las negociaciones bilaterales a que aplicaran reducciones arancelarias⁶³.

El gobierno de Italia conminaba a la Comisión que se trabajara en la aplicación de la Convención en mayo de 1931, con la intención de aplicarla tan solo entre los países firmantes, requiriendo al resto a ratificarla, pero sin esperarles para su aplicación⁶⁴. Aunque el gobierno francés se mostraba decepcionado por los escasos resultados obtenidos en la reducción simultánea de los aranceles aduaneros y recomendaba que el método de acuerdos internacionales bilaterales debía de volverse a priorizar como única alternativa, en lo que era un claro desencanto ante la incapacidad de alcanzar soluciones en el seno de la Comisión Europea⁶⁵. Un camino que había sido seguido con cierto éxito por Gran Bretaña con la firma de diversos acuerdos comerciales con países europeos.

En la tercera reunión de la Comisión Europea en mayo de 1931, Aristide Briand destacaba en su discurso inaugural la importancia de alcanzar un acuerdo económico para salvar el proyecto europeo, y resaltaba que la creación de un mercado europeo seguía siendo una prioridad pese a los

⁶⁰ “C-240-M-106-1931-VII”, *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁶¹ “C-341-1931”, *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁶² Northedge, F. S., *The League of Nations: its life and times*, Leicester Univ. Press, 1986.

⁶³ “C-272-M-125-1931-VII”, *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁶⁴ “C-304-M-143-1931-VII”, *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁶⁵ “C-338-M-151-1931”, *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

numerosos obstáculos presentes, y se mostraba confiado en que finalmente se lograra un acuerdo al respecto⁶⁶. El discurso de Briand chocaba frontalmente con la realidad, con un optimismo difícil de sustentar con hechos, porque el escenario europeo señalaba en la dirección contraria, un incremento de los aranceles para proteger la producción nacional. Pese a la insistencia en el seno de la Comisión Europea en perseguir un acuerdo para la creación de un mercado europeo, el Reino Unido seguía expresando su preferencia por un área de libre comercio y pedía que la integración económica europea se basara en las siguientes premisas:

- Acceso a todos los países de Europa
- Extensión de los beneficios del mercado a terceros países.

La posición británica era una clara degradación del proyecto al eliminar cualquier requisito previo de membresía y eliminar el carácter exclusivamente europeo del mismo. Aunque presentaba una visión alternativa identificando la falta de movilidad de capital a nivel europeo como un obstáculo considerable para la reconstrucción europea. Por tanto, un mercado común de capitales podía ser una buena iniciativa para la reactivación de la economía del continente.

Alemania, otro de los grandes poderes económicos de Europa, opinaba que los países europeos estaban moviéndose en dirección contraria a la integración europea. El país germano se mostraba partidario del Mercado Común, que debía abordarse mediante acuerdos progresivos que no estuvieran dirigidos contra los Estados extra-europeos. El objetivo tendría que ser construir el mercado europeo paso a paso, incrementando exponencialmente el nivel de integración con cada iniciativa, pero evitando los peligros de intentar aplicar medidas demasiado ambiciosas. Alemania, también se mostraba partidaria de mejorar el movimiento de capitales en Europa⁶⁷.

Las posturas de los países miembros eran muy diferentes y expresaban prioridades distintas, evidenciando una falta de interés común relevante que pudiera actuar como motor de la integración. Austria consideraba que se debían fomentar las comisiones bilaterales entre países

europeos para la integración económica, para luego crear una red más extensa que incluyera a toda Europa para así avanzar en un tema fundamental pero donde se habían producido escasos progresos. Es una apuesta clara por el bilateralismo en contra de una solución multilateral, ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos respaldados de manera unánime por todos los países europeos. La propuesta austriaca era una clara apuesta por la cooperación europea en contra de posturas integracionistas.

Francia expresaba su apoyo a las iniciativas de la Comisión Europea, pero incidía en la necesidad de estabilizar las monedas nacionales y reformar el mercado europeo de capitales fomentando la movilidad. La prioridad francesa se enfocaba en la creación de un mercado común europeo de capitales para facilitar la inversión de Occidente en Europa central y del este y así paliar los efectos negativos de la crisis económica.

Suecia, expresó sus reticencias a una integración económica exclusivamente europea que dañara la relación con terceros países⁶⁸. Postura internacionalista, más allá de los límites europeos, pero que sorprende viniendo de un país como Suecia, que carecía de colonias o intereses nacionales fuera del continente europeo. La explicación más plausible es la fuerte relación con los EEUU, país que recibió más de un millón de emigrantes suecos en una época cuando la población del país escandinavo alcanzaba los tres millones y medio de habitantes⁶⁹.

El gobierno de los Países Bajos presentó una opción híbrida entre los acuerdos bilaterales y los europeos, una integración económica basada en unidades regionales como paso intermedio para avanzar en la integración económica europea⁷⁰. Una idea posteriormente implementada en 1944 durante la Segunda Guerra Mundial con la creación del BENELUX, una unión aduanera y económica incluyendo Bélgica, los países Bajos y Luxemburgo⁷¹.

⁶⁶ "C-395-M-158-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁶⁷ "C-35-M-19-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁶⁸ "C-17-M-11-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁶⁹ Lindberg, J., *The background of Swedish emigration to the United States: an economic and sociological study in the dynamics of migration*, University of Minnesota Press, 1930.

⁷⁰ "C-43-M-25-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁷¹ El apartado energético también fue tratado por la Comisión Europea en el marco de un Mercado Común europeo, ya que el acceso en igualdad de condiciones

El gobierno danés apoyaba un acercamiento gradual al Mercado Común a través de una mejora de las relaciones comerciales, pero se quejaba de que la rapidez de los cambios en la situación económica no podía ser resuelta con la lenta maquinaria de la Comisión Europea. Asimismo, se mostraba partidario de la libre circulación de personas, mercancías y capitales, como objetivo final de la integración económica europea, y expresaba su escepticismo ante las proclamas de que el Mercado Común no representaría una cortapisa al comercio internacional. Islandia suscribió íntegramente las posiciones danesas.

Solamente dos países mostraron un apoyo convincente y sin fisuras a la integración económica europea, Lituania, que expresó su acuerdo total con las propuestas de la Comisión Europea sin ningún comentario al respecto⁷², y Hungría que apoyó explícitamente la expansión del mercado europeo⁷³.

El resto de los países miembros de la Comisión Europea, expresaron su opinión sobre el Mercado Común de manera diversa en concordancia con sus propios intereses nacionales, presentando una amalgama de intereses y desconfianza mutua que imposibilitó ningún acuerdo unánime al respecto⁷⁴.

El volumen de información desarrollado con respecto al Mercado Común fue enorme, pero el propio entramado orgánico de la Comisión, su composición interna y la inestable situación geopolítica, imposibilitaron un acuerdo al respecto, olvidándose el plan a partir de 1933.

a uno de los elementos necesarios para la producción industrial se estimaba de gran importancia. El gobierno belga inició la inclusión del transporte y tránsito de energía eléctrica en Europa, y la Comisión creó un comité técnico para el estudio de la creación de un mercado europeo de energía eléctrica con representantes de Bélgica, Noruega, Checoslovaquia y España. Verdoorn, P. J., *The intra-bloc trade of Benelux*. In *Economic consequences of the size of nations*, London, Palgrave Macmillan, 1960, pp. 291-329.

⁷² "C-47-M-28-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁷³ "C-56-M-31-1932-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1932.

⁷⁴ Fischer, C., "The Failed European Union: Franco-German Relations during the Great Depression of 1929–321", *The International History Review*, 34/4 (2012), pp. 705-724.

3.6. Desempleo

En materia de empleo, la Comisión también trabajó de manera activa proponiendo medidas para abordar el desempleo galopante de Europa incrementando la movilidad de trabajadores y promoviendo la colaboración entre los Estados Miembros para el desarrollo de planes de inversión pública combinados que reactivaran la economía con proyectos de infraestructuras transfronterizas⁷⁵. En un claro paso hace una unidad del mercado europeo. El gobierno belga expresó a la CEUE sus preocupaciones sobre la libre circulación de personas afirmando que la creación de una Europa unida no podría desarrollarse a menos que los nacionales de cualquier país miembro recibiera en el territorio de los demás un trato equitativo que se aproximara, en la medida de lo posible, al que disfrutaban los nacionales del país de acogida. Por lo tanto, Bélgica exhortaba a la Comisión a hacer todo lo posible para ayudar a superar las dificultades y promover el principio de no discriminación por nacionalidad para los trabajadores europeos⁷⁶.

Ante la dificultad de llegar a acuerdos, la Comisión recomendó a sus miembros la aplicación de tratados bilaterales que fomentaran la libre circulación de trabajadores. En particular para reclutar trabajadores en un país para el empleo en otro y también para asegurar a los trabajadores reclutados de esta manera la igualdad de trato con los nacionales, junto con condiciones adecuadas de empleo y de vida. Y proponía al Consejo de la Sociedad de Naciones la organización de una conferencia europea sobre la libre circulación de trabajadores con expertos de los 27 Estados europeos participantes en la SN. Además de la participación del órgano rector de la Oficina Internacional del Trabajo. El objetivo de la Conferencia sería investigar los medios para coordinar los servicios nacionales de empleo a escala europea con la creación de sistemas de información permanentes de intercambio para una mayor coordinación, facilitar los acuerdos bilaterales, y comparar los sistemas implementados en Europa en búsqueda de una mayor efectividad.

Otra alternativa estudiada para aliviar el alto desempleo fue la creación de un sistema de emigración de Europa a otras partes del mundo. El

⁷⁵ "O-275-VI-127-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁷⁶ "C-307-M-145-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

estudio concluyó que el equilibrio económico de Europa se restablecería mejor si la población activa excedente de la que no podía hacer uso, se transfiriera a otros territorios que estuvieran en condiciones de absorberla con buenos propósitos, contribuyendo al desarrollo económico del mundo. Pero el problema de la transferencia de la población activa excedente estaba estrechamente relacionado con la búsqueda de territorios que fueran adecuados para el asentamiento racional de grupos poblacionales, económicamente equipados para el desarrollo de la tierra, la explotación del suelo, el desarrollo del comercio y la industria que surgiera de allí, y también para aumentar el poder adquisitivo de las poblaciones nativas y la constitución de nuevos mercados para la producción, no solo de Europa, sino de todo el mundo. Dicho programa, debería depender de la cooperación internacional, requiriendo el apoyo de capital y de créditos⁷⁷.

3.7. Pacto de no agresión económica

La dificultad para alcanzar acuerdos debido al imperante nacionalismo económico en un marco de crisis económica mundial era colosal. Por lo que la Comisión Europea, en un cambio de estrategia, fomentó la creación de un plan menos ambicioso que lo emprendido hasta entonces, pero con el claro objetivo de promover la paz en Europa. Así, se fundó a finales de septiembre de 1931 el Comité Especial para el estudio de un pacto de no-agresión económica, compuesto por los siguientes países: Bélgica, Checoslovaquia, Estonia, Francia, Finlandia, Alemania, Gran Bretaña, Grecia, Italia, Letonia, Polonia, Rumanía, España, Suecia, Suiza, Turquía, la URSS y Yugoslavia⁷⁸. La primera reunión del comité tuvo dificultades a la hora de redactar un texto apropiado para sus conclusiones pese al acuerdo generalizado sobre la idea de establecer un plan de no agresión económica para Europa. Los postulados enunciados por el Comité tras una activa participación soviética en los debates fueron:

- La posibilidad que países con una estructura económica y social diferente coexistan pacíficamente lado a lado. Haciendo hincapié en la necesidad de que los Estados se guiaran en sus relaciones económicas únicamente por las necesidades de la vida económica y no por ninguna consideración

derivada explícitamente de las diferencias en los sistemas políticos y sociales.

- La existencia de diferentes interpretaciones dadas a los términos reales del proyecto de pacto y la dificultad de definir la agresión, la discriminación, etc., en el marco de dicho pacto.

Al ser imposible alcanzar un compromiso para una declaración común, que necesitaba de la unánime aprobación de sus miembros, el Comité decidió convocar una nueva reunión para proseguir las discusiones teniendo en cuenta las enmiendas u otras observaciones de los gobiernos participantes⁷⁹. Aunque el problema persistió en el tiempo y nunca produjo ninguna iniciativa efectiva al respecto.

CONCLUSIONES

La Comisión para el Estudio de una unión europea supuso la primera materialización del proyecto de construcción europea. Por primera vez los países continentales se unían para definir un proyecto común, que, si bien no llegó a buen puerto, si sentó las bases para desarrollos posteriores. Más allá del valor moral de la propuesta de Briand, extremadamente relevante tras el drama de la Primera Guerra Mundial, el trabajo de la Comisión Europea sentó las bases para el desarrollo de las Comunidades Europeas. No es casualidad que la agricultura y la integración económica fueran los pilares fundacionales de ambas organizaciones. La CEE aprovechó el trabajo previo realizado por la CEUE, como esta utilizó las investigaciones anteriores desarrolladas en el seno de la Sociedad de Naciones.

No solo los logros de la Comisión influenciaron el desarrollo de la construcción europea, sino que también sus fracasos iluminaron el camino a seguir. El carácter inclusivo de la CEUE supuso la participación de países europeos en el proyecto que eran reticentes a los avances en la comunalización europea, países que frenaron acuerdos e imposibilitaron la implementación de soluciones comunes a problemas comunes, como la creación del banco de Crédito Hipotecario Agrícola. Así, la integración europea posterior, pese a estar abierta a todos los países europeos, bajo ciertas condiciones, no buscaba la expansión de la organización de manera activa, sino que dejaba la iniciativa a los países candidatos. La imposibili-

⁷⁷ "C-437-M-184-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁷⁸ "C-622-M-250-1931-VII", *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

⁷⁹ "C-807-M-398-1931-VII" *Archivo de la Sociedad de Naciones*, Ginebra, 1931.

dad de llegar a acuerdos efectivos de la CEUE por la diversidad de las sensibilidades nacionales y la toma de decisiones por unanimidad influyó en el diseño posterior de Jean Monnet del entramado institucional de las Comunidades Europeas. Análogamente, la creación de instituciones independientes y la propia autonomía del proyecto europeo de otras iniciativas internacionales beben de la fuente de conocimiento generado por el fracaso de la iniciativa europea del periodo de entreguerras y su dependencia de la Sociedad de Naciones.

Por tanto, la influencia del trabajo de la Comisión Europea deriva de sus logros y fracasos, suponiendo un hito en el proceso de construcción europea que ha modelado el posterior desarrollo e implementación de un modelo de convivencia híbrido en Europa basado en postulados relacionados con la cooperación y la integración.

